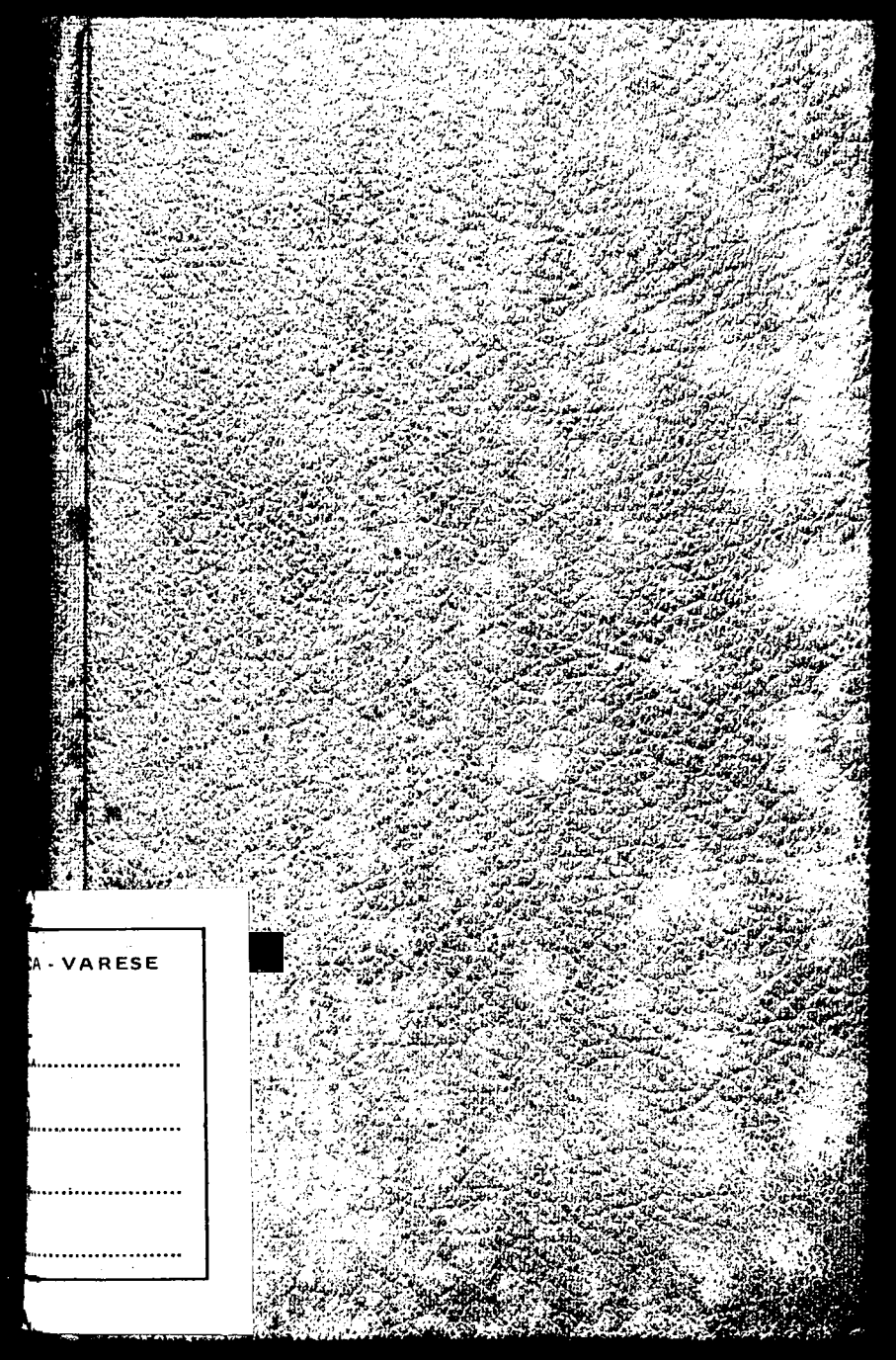

A - VARESE

BIBLIOTECA CIVICA - VARESE

M.F.
55

Mod. 347

188

SCUOLA MISTICA FASCISTA ★ MILANO

Ga, d,
J 96

Q 341

PANORAMI DI VITA FASCISTA

Collana edita sotto gli auspici del
P. N. F.

L'ORDINAMENTO CORPORATIVO

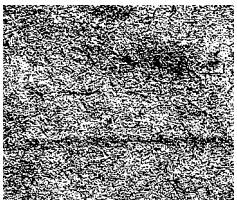
GIUSEPPE BOTTAI

L'ORDINAMENTO CORPORATIVO

BIBLIOTECA CIVICA
N° 12[illegible]
VARESE

A. MONDADORI · MILANO
ANNO XVII

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA



STAMPATO IN ITALIA - MCMXXXVIII - A. XVII

INDICE

I - Le tre fasi dell'ordinamento corporativo . 11

II - Le tavole del corporativismo fascista . . . 24

III - Il cittadino corporativo - L'individuo di fronte al Sindacato e all'ordinamento corporativo 37

IV - Lo Stato corporativo 48

V - Gli strumenti della nuova economia:
I. Associazioni professionali 58
II. Organi a carattere corporativo 80

VI - La disciplina giuridica dei rapporti collettivi 132

VII - La norma corporativa 152

VIII - Il piano regolatore dell'economia italiana 160

IX - Le istituzioni dell'ordinamento sindacale e corporativo nel territorio dell'Impero . . 164

Bibliografia 179

I

LE TRE FASI DELL'ORDINAMENTO CORPORATIVO

La dichiarazione, fatta dal Duce ai rappresentanti dei lavoratori fascisti: « L'Italia sindacale del dopoguerra rappresentava il regno dell'utopia, dell'illusione e della confusione » (3° Congresso della Confederazione Nazionale dei Sindacati Fascisti - Roma, 28 maggio 1918), è facilmente dimostrabile, con fatti attinti alla cronaca del periodo. Sarebbe, invece, difficile, anche per un ipercritico, muovere la stessa accusa alle condizioni create piú tardi dal sindacalismo fascista, che ha proceduto con metodo realistico e obbiettivo. Di fronte a queste ci si può, al massimo, domandare se il movimento, sorto come una rivoluzione e fissato poi solidamente in un'organizzazione statale, abbia conservato, attraverso le successive tappe del suo sviluppo, unità di concezione e d'indirizzo. In altre parole, se si sia mantenuto fedele ai suoi programmi iniziali, ai suoi principii.

L'argomento non avrebbe, secondo taluni, grande importanza, in quanto - specie nel settore economico - la miglior politica non è quella che si mantiene piú rigidamente fedele a un'enunciazione di principii, bensí quella che sa meglio contemperare i principii stessi coll'esigenze della realtà. Tuttavia, nel caso dell'ordinamento sindacale

e corporativo fascista, l'esame obbiettivo del suo sviluppo porta a concludere che, attraverso le varie fasi di questo, l'unità di concezione e di indirizzo si è mantenuta. Le modificazioni che via via si sono rese necessarie - sbloccamento dell'organizzazione dei lavoratori (1928); rafforzamento dell'autonomia sindacale per le associazioni di primo grado (1934); rielaborazione degli Statuti Confederali (1934); dichiarazione dell'autarchia (1936) ecc. - non sono state tali da spezzare questa unità. Si potrebbe, anche, dire che l'hanno avvalorata, riportando l'ordinamento ai principii originari, ogni volta che, per una qualsiasi causa, s'era manifestata o minacciava di manifestarsi una deviazione. Di conseguenza la distinzione di varie « fasi », separate in base alla data dei provvedimenti legislativi piú notevoli, non mette in luce dei mutamenti d'indirizzo, ma, semplicemente, definisce un particolare settore su cui convergono, per un certo tempo, le maggiori attenzioni della legislazione, della politica, della dottrina.

Queste fasi rappresentano quindi, essenzialmente, dei periodi di lavoro, i cui risultati si possono riassumere in alcune date particolarmente salienti: 3 aprile 1926 (disciplina giuridica dei rapporti di lavoro); 20 marzo 1930 (riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni); 5 febbraio 1934 (istituzione delle Corporazioni).

L'anteguerra aveva già lasciato intravedere qualche sintomo dei mutamenti che andavano maturando nella coscienza degl'italiani. Basterebbe ricordare i cosiddetti sindacalisti rivoluzionari - Mus-

solini, Corridoni e seguaci - che si fanno interventisti in nome della Nazione, nonché la nuova tendenza sindacale, a carattere nazionale, che si delineava, sia pure sotto espressioni diverse, nell'attività e negli studi d'altri italiani, tra cui Rossoni, A. O. Olivetti, Corradini, Rocco, Panunzio, Carli.

Ancor piú evidente di quelli accennati, come sintomo delle trasformazioni in corso, è, però, un atto di popolo dell'immediato dopoguerra: lo sciopero *sui generis* degli operai di Dalmine, che si agitano contro i propri dirigenti, innalzando il tricolore sullo stabilimento e dichiarando di continuare il lavoro « nell'interesse dell'industria nazionale e per il bene del popolo tutto d'Italia ». Mussolini si recò a parlare a quegli operai, ed ebbe in quell'occasione parole che mettono in luce alcuni segni (dai piú ancora insospettati) dell'ordine nuovo: « Voi vi siete messi sul terreno della classe, ma non avete dimenticato la nazione. Avete parlato di popolo italiano, non soltanto della vostra categoria... Non siete voi i reietti secondo la vecchia retorica del socialismo letterario. Voi siete i produttori ed è in questa vostra rivendicata qualità che voi rivendicate il diritto di trattare da pari con gli industriali ».

Nello stesso anno (1919), il movimento *politico*, che s'era concretato colla fondazione dei Fasci di Combattimento, elabora un programma d'azione *sindacale,* vale a dire rivolta al settore sociale e a quello economico. Tale programma contiene bensí alcuni punti noti, anzi tradizionali, della lotta sindacalista in qualsiasi paese (giornata di

otto ore, minimi di paga, riforma assicurativa, ecc.), ma anche un'innovazione sostanziale: cioè, la creazione di Consigli Tecnici Nazionali (del lavoro, dell'industria, dei trasporti, dell'igiene sociale, delle comunicazioni), formati da membri eletti dalle collettività professionali e di mestiere, forniti di potere legislativo e partecipanti al potere esecutivo mediante la nomina di un Commissario Generale avente funzioni di Ministro.

Intanto a Fiume, nella Reggenza del Carnaro, veniva emanata una Carta, che disciplinava il primo embrionale esperimento d'un governo impostato su principii nuovi, esposti in numerose « Dichiarazioni »: « Lo Stato non riconosce la proprietà come il dominio assoluto della persona sulla cosa, ma la considera come la piú utile delle funzioni sociali » (Dich. IX)... « Soltanto i produttori assidui della ricchezza comune e i creatori assidui della potenza comune (notiamo che anche il "Popolo d'Italia" portò il sottotitolo di Giornale *dei produttori* e dei combattenti) sono i compiuti cittadini » (Dich. XVIII)... « Ogni corporazione svolge il diritto di una compiuta persona giuridica, compiutamente riconosciuta dallo Stato » (Dichiaraz. XX).

Le Dichiarazioni della « Carta del Carnaro » costituiscono la prima espressione concreta e sistematica del nuovo orientamento spirituale degl'italiani; d'alcuni, come conseguenza di una loro particolare sensibilità storica, d'altri come reazione all'esasperante disordine materiale e spirituale, che paralizzava la vita del Paese. Il gruppo dei primi

ha dato le direttive e impostato l'azione di rinnovamento, anche sul terreno sindacale; quello dei secondi ha facilitato tale azione e vi ha poi aderito.

In materia sindacale i principii che dovevano informare l'opera di rinnovamento sono enunciati al Congresso di Bologna (1922), nei termini seguenti:

« Il lavoro (inteso tale termine nel suo piú ampio significato) costituisce il sovrano titolo, che legittima la cittadinanza...

« La Nazione, intesa come sintesi superiore di tutti i valori materiali e spirituali della stirpe, è sopra gli individui, le categorie, le classi...

« L'organizzazione sindacale deve tendere a sviluppare negli organizzati il senso della consapevole inserzione dell'attività sindacale nella complicata rete delle relazioni sociali, diffondendo la cognizione che oltre la classe vi sono una patria e una società... ».

L'attuazione di questi principii è affidata a una organizzazione costituita da cinque Corporazioni nazionali - del lavoro industriale, del lavoro agricolo, del commercio, delle classi medie e intellettuali, della gente del mare - raggruppate in una Confederazione Nazionale delle Corporazioni sindacali. Dopo il Congresso del giugno 1922, le *Corporazioni* assumeranno la denominazione di *fasciste* e all'epoca della Marcia su Roma avranno al loro attivo piú di mezzo milione d'iscritti, oltre alla stipulazione di numerosi contratti collettivi di lavoro.

Coll'andata al potere del Partito Fascista questa organizzazione sindacale tende a penetrare piú profondamente nella vita dello Stato, benché esistano ancora le altre formazioni sindacali a carattere piú spiccatamente classista - la Confederazione Generale del Lavoro e la Confederazione Italiana dei Lavoratori - sciolte dipoi, nel 1926, in sede di provvedimenti per la difesa dello Stato.

Troviamo tracce dell'avvicinamento dell'organizzazione sindacale fascista alla vita dello Stato in quella deliberazione del Gran Consiglio Fascista (1923), con cui s'approva la costituzione degli Uffici Tecnici delle Corporazioni (per la previdenza, il collocamento, l'assistenza medico-legale, l'istruzione professionale, il controllo dell'emigrazione) e s'invitano le Amministrazioni pubbliche fasciste a sostenere tali Uffici e « a sopprimere organi e funzioni improprie per enti locali, perché esercitano una insufficiente assistenza operaia ». Con tale deliberazione le organizzazioni chiamate, con significativa anticipazione, *corporazioni* (mentre riassumeranno nella sistemazione legislativa del 1926 il nome di sindacati) si vedono riconoscere dei compiti specifici (assistenza al lavoro) nell'ambito dello Stato. E poiché la politica del lavoro è ritenuta, in regime fascista, compito dello Stato, la sua attribuzione alle organizzazioni sindacali preannuncia la figura che esse verranno ad assumere: quella di persone giuridiche pubbliche.

Fino a questo momento, l'organizzazione sindacale fascista, pur avendo concettualmente superato il principio della classe e affermato il valore

del lavoro sotto tutte le sue forme, non raggruppa ancora le forze rappresentate dai datori di lavoro. Il primo passo volto a eliminare tale inconveniente è rappresentato dal Patto di Palazzo Chigi (dicembre 1923), con cui la Confederazione Generale dell'Industria Italiana e la Confederazione Nazionale delle Corporazioni Sindacali Fasciste (elementi *tipici* della lotta di classe in quanto rappresentano sul terreno sociale la parte piú attiva del binomio capitalisti-proletari, e sul terreno economico quella del binomio datori di lavoro-lavoratori) dichiarano di volere « armonizzare la propria azione con le direttive del Governo nazionale ». Da questo momento, il Regime ha la possibilità di dare direttive al settore industriale, cioè al settore socialmente piú avanzato della vita economica nazionale.

Col successivo Patto di Palazzo Vidoni (ottobre 1925), le due Confederazioni si riconoscono reciprocamente come rappresentanti *esclusive* dei datori di lavoro e, rispettivamente, dei lavoratori dell'industria. In questa occasione, il Gran Consiglio Fascista ha emanato un ordine del giorno nel quale sono state riassunte le posizioni di principio del sindacalismo fascista e poste le basi per una riorganizzazione del movimento sindacale:

costituzione di sindacati (sia di datori di lavoro che di lavoratori) legalmente riconosciuti e soggetti al controllo dello Stato;

riconoscimento di un solo sindacato - quello fascista - per ogni specie d'impresa o categoria di lavoratori;

esclusività della rappresentanza legale della

categoria e della possibilità di stipulare contratti collettivi di lavoro, per tutti obbligatori;

proibizione della serrata e dello sciopero, e creazione d'un organo giurisdizionale ordinario - la Magistratura del lavoro - per la decisione dei conflitti di lavoro.

I principii fissati da questo ordine del giorno si concretano nella Legge 3 aprile 1926 e nel Regolamento relativo, dove è disciplinato l'intervento statale nel campo dei rapporti di lavoro e regolata la prima costruzione sindacale veramente organica. Questa costruzione si impernia su sei *Confederazioni Nazionali fasciste* di datori di lavoro: agricoltori, commercianti, industriali (ai quali si aggrega la Federazione fascista autonoma delle comunità artigiane d'Italia), trasporti terrestri e navigazione interna, bancari, esercenti imprese di trasporti marittimi e aerei; e su sei *Federazioni nazionali dei Sindacati fascisti* (lavoratori): per l'industria, agricoltura, commercio, trasporti, banche, intellettuali (piú una Federazione fascista autonoma della Gente del Mare e dell'Aria). Le Federazioni fanno capo alla « Confederazione Nazionale dei Sindacati Fascisti » che ha sostituito questa denominazione a quella di Confederazione delle « Corporazioni Sindacali fasciste ». Ogni Federazione nazionale si suddivide poi, in rapporto alla branca produttiva, in *Unioni nazionali* e, in rapporto al territorio, in *Sindacati provinciali*. Sia le une che gli altri sono giuridicamente riconosciuti, mentre alla diretta dipendenza della Confederazione Nazionale dei Sindacati sono istituiti degli

organi (Uffici provinciali), non riconosciuti, col compito di controllare l'attività dei sindacati periferici. La parte piú evidente del lavoro compiuto in questo periodo riguarda la pratica attuazione dell'ordinamento, attuazione che si completa con la riforma delle Camere di Commercio (trasformate in Consigli Provinciali dell'Economia - 18 aprile 1926 - con una diversa composizione e nuove attribuzioni), ma soprattutto con la istituzione del Ministero delle Corporazioni (R. D. 2 luglio 1926).

Negli anni seguenti viene emanata la « Carta del Lavoro » (21 aprile 1927), vengono trasformate in legge molte delle sue parti, viene riformata la rappresentanza politica col darle una base professionale (legge 17 maggio 1928 e R. D. 2 settembre 1928); viene, infine, posto l'ordinamento sindacale e corporativo nel novero delle materie aventi carattere costituzionale (legge 9 dicembre 1928 sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio Fascista).

Nel campo dell'azione sindacale in senso stretto, i nuovi organismi iniziano la loro attività contrattuale e giudiziaria sotto lo stimolo e coll'aiuto delle associazioni di grado superiore, dotate d'una piú vasta attrezzatura culturale, tecnica e pratica. Anche il Partito Nazionale Fascista interviene in questo campo, spinto da esigenze pratiche: concretare la collaborazione di classe e sorvegliare l'andamento della moneta e dei prezzi. L'azione del Partito si esercita attraverso il Comitato Intersindacale Centrale e i Comitati Intersindacali Pro-

vinciali. Nella vita economica di questo periodo, che è essenzialmente sindacale, vale a dire di tutela dell'interesse di categoria, i comitati intersindacali attuano, in nome di un interesse superiore, la prima forma concreta di coordinamento fra gli interessi delle diverse categorie.

Anche la teoria aveva del resto già acquisito il principio che, accanto alle divergenze d'interessi esistenti all'interno delle categorie, esistono delle divergenze d'interessi tra le varie categorie e che anche queste devono venire composte mediante un'azione dello Stato definita « azione corporativa ». Già nel periodo 1926-30, troviamo parecchie espressioni della tendenza verso tale forma di azione statale, ma tale azione sarà resa possibile su vasta scala solo piú tardi, dopo la cosidetta *riforma* del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Questa riforma si concreta (attraverso la legge 30 marzo 1930 che inizia la fase corporativa della vita economica italiana) nell'attribuire l'attività corporativa alle Sezioni del Consiglio le quali sono chiamate a funzionare, in via sperimentale, da corporazioni. Inoltre nell'attribuire al Consiglio il potere d'emanare, per il regolamento dei rapporti economici collettivi, delle norme aventi efficacia obbligatoria, sia di fronte alle associazioni professionali, sia di fronte ai singoli.

Gli aspetti essenziali del lavoro compiuto in queste condizioni (vale a dire fino al 1934) si possono cosí raffigurare:

creazione della prima corporazione di categoria: Corporazione dello Spettacolo (1930);

riforma in un senso che si riteneva *corporativo* dei Consigli provinciali dell'Economia (1931);

istituzione dell'Ispettorato Corporativo per il controllo sull' applicazione delle leggi sindacali (1931);

attività, nel campo economico, delle sezioni del Consiglio, fungenti da Corporazioni (citiamo, a titolo d'esempio, il lavoro compiuto dalla Corporazione dell'agricoltura in materia di abolizione del bracciantato agricolo e di disciplina dell'imponibile di mano d'opera; nei riguardi dei problemi serico e mezzadrile ecc.).

Circa l'attività degli altri organi del Consiglio Nazionale delle Corporazioni - Assemblea Generale, Comitato Corporativo Centrale e Commissioni speciali, - segnaliamo alcuni punti particolarmente importanti. Per l'Assemblea: ratifica delle due prime norme corporative (relative, l'una, alla disciplina della vendita del latte nella città di Roma; dedicata, l'altra, agli agenti di assicurazione); studio sulla riduzione degli orari di lavoro, che porterà all'adozione della settimana di 40 ore; studio sull'istituzione delle corporazioni di categoria, che si conclude coll'ordine del giorno 14 novembre 1933, dove è definita, e praticamente determinata, la corporazione. Per il Comitato Corporativo Centrale: azione per l'adeguamento dei salari, costi e prezzi al nuovo valore della lira; studio del problema dei Consorzi obbligatori; esame dello statuto della Società Autori ed Editori; studio sui metodi di controllo della gestione dei sindacati. Quanto alle Commissioni speciali ricordiamo la « Com-

missione speciale permanente per gli scambi coll'estero, la politica doganale e i trattati di commercio », che si è sforzata fino agli ultimi limiti del possibile di mantenere entro confini equi le restrizioni al traffico estero; la « Commissione per il prezzo delle farine e del pane » a cui si devono i disegni di legge per la disciplina dei tipi di farine, pane e paste alimentari nell'interesse della cerealicultura nazionale, ecc.

Nel 1930, inaugurando il Consiglio Nazionale delle Corporazioni, il Duce aveva detto: « È nella corporazione che il sindacalismo fascista trova la sua meta ». Le Sezioni del Consiglio, pur funzionando da Corporazioni, continuavano ad essere dei surrogati, il cui carattere provvisorio era esplicitamente dichiarato. Sia nella dottrina che nella pratica s'attendeva invece la creazione degli organi definitivi la quale ebbe luogo colla legge 5 febbraio 1934. Da quella data si può ritenere tracciata, nelle sue linee fondamentali, la costruzione fascista per il regolamento dell'economia e si può considerare adottata in pieno, per risolvere il problema economico nazionale, la soluzione corporativa.

Il lavoro compiuto in questo senso comprende, a tutt'oggi: l'istituzione di 22 corporazioni, relative ai diversi settori dell'economia nazionale, considerati non solo nei rapporti fra produttori (datori di lavoro, lavoratori e tecnici), ma anche in rapporto con lo Stato nella sua duplice espressione dell'Amministrazione (Ministeri) e del Partito;

la revisione dell'inquadramento sindacale, in

modo da assicurare l'autonomia, nel campo sindacale, alle associazioni collegate da una corporazione e da sveltire il sistema (riduzione delle Confederazioni da 13 a 9 e riduzione delle associazioni riconosciute alle sole Confederazioni e Federazioni nazionali, le quali ultime diventano associazioni unitarie di primo grado mentre gli altri gradi dell'organizzazione sindacale diventano divisioni interne delle precedenti, senza diritto al riconoscimento giuridico);

l'esame, da parte delle corporazioni, di tutti i problemi economici nazionali e l'emanazione di norme corporative.

Si può dunque affermare che il nostro Paese si trova ad un punto abbastanza avanzato in materia di organizzazione economica. Ma non per questo gl'italiani si possono illudere d'aver raggiunto la meta; né possono dimenticare l'ammonimento del Duce (Discorso alla 2ª Assemblea Quinquennale del Regime, 18 marzo 1934), nei riguardi della legge che istituisce le corporazioni: « La legge costituisce un punto di partenza e non un punto di arrivo ».

II

LE TAVOLE DEL CORPORATIVISMO FASCISTA

Corrispondono a cinque date particolarmente sintomatiche dello sviluppo corporativo. Abbiamo accennato che non si tratta di mutamenti di rotta ma, semplicemente, dello svolgimento d'una concezione, la quale viene completata e perfezionata, sulla base dell'esperienza, a mano a mano che questa si forma.

Le date sono le seguenti:

3 aprile 1926: Legge sulla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro;

1° luglio 1926: R. D. contenente le norme per l'attuazione della Legge 3 aprile;

21 aprile 1927: Carta del Lavoro;

20 marzo 1930: Legge sulla Riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni;

5 febbraio 1934: Legge relativa alla istituzione e al funzionamento delle Corporazioni.

Queste leggi non esauriscono il sistema, ma ne costituiscono l'ossatura. Ad integrarlo concorrono invece molte altre disposizioni legislative, molte norme di coordinamento, le disposizioni chiarificative o integrative contenute negli statuti delle associazioni, nei decreti costitutivi delle corporazioni, nei contratti collettivi di lavoro, nelle sentenze

della Magistratura del lavoro, nelle norme corporative.

— La *legge 3 aprile 1926* disciplina i rapporti collettivi di lavoro sotto i tre aspetti dell'attività delle associazioni professionali, dei conflitti collettivi di lavoro, dei reati contro l'ordine del lavoro.

Le associazioni professionali ottengono con questa legge la possibilità di essere giuridicamente riconosciute, cioè di diventare parte stabile ed integrante dell'organizzazione statale. Tale possibilità rappresenta una innovazione non contemplata nell'ordinamento economico e giuridico liberale né conforme ad esso, il che tuttavia non basta a qualificarla di arbitrio, tanto piú se si tien conto delle già segnalate forze sindacali che da tempo si agitavano nel nostro Paese, anzi in tutti i Paesi a civiltà avanzata, tendendo a portare lo Stato proprio su quelle posizioni che la legge contempla. Tali posizioni sono caratterizzate da un sindacato (forte per il *potere di rappresentanza delle categorie* che gli è riconosciuto) e dall'obbligatorietà degli accordi raggiunti per il suo tramite. Il carattere di persona giuridica pubblica che il riconoscimento conferisce alle associazioni professionali, influenza il comportamento di queste assoggettandole al controllo dello Stato, ma per altra parte assicura loro dei poteri assai ampi, comprendenti la rappresentanza legale di tutti coloro che appartengono alla categoria (iscritti e non iscritti al sindacato) e la possibilità di stipulare contratti collettivi obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria

(iscritti e non iscritti). I conflitti collettivi di lavoro, poi, si trovano preclusa la via della resistenza sotto le forme dello sciopero, serrata, irregolare prestazione del lavoro, ma aperta in compenso la via della Magistratura del lavoro, a cui sono date larghe possibilità di giudicare *secondo equità*.

— Il *Regolamento 1° luglio* ha importanza pari a quella della legge, perché accanto alle vere e proprie *norme di attuazione* pone norme integratrici e innovatrici di notevole portata. Esso disciplina integralmente l'ordinamento sindacale (organizzazione, attività, vigilanza e tutela delle associazioni professionali), i contratti collettivi di lavoro e le norme equiparate, il funzionamento della Magistratura del Lavoro, le sanzioni per i reati di sciopero, serrata e irregolare prestazione del lavoro.

L'ordinamento sindacale risultante dalla Legge e dal Regolamento è costituito da associazioni giuridicamente riconosciute: una per ciascuna categoria di datori di lavoro e di lavoratori (inquadrati separatamente), e una per gli artisti professionisti. I lavoratori intellettuali e quelli manuali sono anch'essi raggruppati in separate associazioni. Particolari disposizioni regolano l'inquadramento di alcune categorie intermedie come quelle dei proprietari di fondi rustici che hanno dato in locazione i loro fondi, dei proprietari e affittuari diretti coltivatori, dei mezzadri, degli artigiani, dei piccoli commercianti e ausiliari del commercio ecc.

L'iscrizione alle associazioni professionali riconosciute è facoltativa. Le associazioni possono essere di primo grado (raggruppanti direttamente

gli individui) o di grado superiore (raggruppanti altre associazioni) ed avere circoscrizione comunale, circondariale, provinciale, regionale, interregionale, nazionale.

Bisogna poi distinguere le associazioni che possono essere riconosciute da quelle che possono essere *autorizzate* ma non ottenere il riconoscimento giuridico né, quindi, stipulare contratti collettivi di lavoro. Secondo la Legge e il Regolamento esse si riferivano ai dipendenti dalle amministrazioni dello Stato, Provincie, Comuni, Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, Azienda postale, telegrafica e telefonica, Cassa Depositi e Prestiti, Istituto di Emissione, Banchi di Napoli e di Sicilia, Istituti ed Enti Parastatali, Casse di Risparmio. La causa della limitazione prescritta era da ricercare in parte nel fatto che, di fronte a questi dipendenti, stanno delle istituzioni aventi un particolare legame collo Stato, uscenti quindi dal novero dei datori di lavoro ordinari (soggetti al divieto corrispettivo di far parte di associazioni riconosciute di datori di lavoro) e soliti regolare i rapporti di lavoro dei loro dipendenti piuttosto secondo il criterio dell'equità che secondo quello della concorrenza; in parte poi in una tradizione che si confaceva pienamente all'organizzazione dello Stato liberale dove le associazioni erano (o potevano sempre diventare) elementi di una lotta incompatibile con le esigenze dei servizi pubblici affidati ai lavoratori di cui sopra. Sempre secondo la Legge e il Regolamento non potevano poi essere rico-

nosciute né autorizzate le associazioni di addetti a funzioni statali particolarmente delicate, e cioè ufficiali, sottufficiali e soldati dei corpi armati dello Stato, provincie e comuni; di magistrati, di professori dell'istruzione superiore e media; di funzionari e agenti dipendenti dai Ministri dell'Interno, Esteri, Colonie e Corporazioni; di funzionari e agenti dipendenti dal Ministero della Real Casa; di funzionari e agenti dell'Avvocatura dello Stato. Tuttavia, perfezionandosi l'ordinamento e compenetrandosi l'attività dei suoi organi coll'interesse nazionale, la distinzione tra le associazioni passibili di riconoscimento, e quelle subordinate ad autorizzazione o divieto ha perduto gran parte della ragione di esistere. Essa ha perciò subíto delle notevoli modificazioni (v. il capitolo « Associazioni professionali »).

Mentre nei riguardi della *costruzione sindacale*, il Regolamento si limita a dare, rispetto alla legge, delle disposizioni integrative in due altri campi - organi corporativi e azione dello Stato nel campo economico - esso segna un notevole passo avanti. Nel campo corporativo, infatti, la legge non contempla altro che degli *organi centrali di collegamento*, non meglio definiti: il regolamento, invece, prevede già le *corporazioni* e ne definisce la natura giuridica (organi dell'Amministrazione dello Stato), la circoscrizione (nazionale) e alcuni compiti (conciliazione, emanazione di norme generali sulle condizioni di lavoro, regolamentazione del tirocinio). All'argomento della disciplina dei rapporti economici la legge fa un semplice ac-

cenno, consistente nel riconoscere alle associazioni professionali la facoltà di organizzare « istituti aventi per iscopo l'incremento e il miglioramento della produzione » (art. 4 Legge 3 aprile 1926). Questa disposizione apre bensí allo Stato una possibilità di azione nel campo economico, ma una possibilità facoltativa e indiretta ben conciliabile, del resto, col fatto che la legge era stata elaborata *per* disciplinare *i rapporti di lavoro*, nonché col fatto che i tempi non erano maturi per maggiori innovazioni. Tuttavia il Regolamento va notevolmente piú oltre, riconoscendo agli organi corporativi la facoltà di « promuovere, incoraggiare e sussidiare tutte le iniziative intese a coordinare e meglio organizzare la produzione » (art. 44 Reg. 1° luglio 1926). In tal modo l'azione dello Stato nel campo economico rimane ancora *facoltativa*, ma non è piú *indiretta*, perché esercitata attraverso speciali *organi* che si prospettano come una nuova branca dell'amministrazione, corrispondente a certi compiti imposti a quell'ente che chiamiamo Stato, ad una data svolta della storia e della civiltà.

— La *Carta del Lavoro* va considerata il documento fondamentale dell'ordinamento corporativo, benché non sia il primo in ordine di tempo e per quanto non possieda la forma, né il valore immediato di un testo di legge. Essa viene, infatti, ad esprimere la volontà dei nuovi organi creati dalla Rivoluzione, ed è elaborata allo scopo di concretare e di regolare il nuovo *modo di essere* della società nazionale. Di qui, il suo carattere di atto

fondamentale del Regime, la cui importanza, nel processo rivoluzionario fascista, supera quella di una legge, e la costituisce fonte primaria del nuovo diritto.

La Carta non è dunque legge in senso formale per quanto abbia esercitato un'immensa influenza concreta su tutte le leggi dello Stato. Essa riassume, in enunciazioni generali, delle disposizioni legislative già in vigore per effetto della Legge 3 aprile 1926 e del Regolamento 1° luglio, o pone le premesse di altre leggi emanate in seguito (collocamento, contratto collettivo di lavoro, assicurazioni contro le malattie professionali e la tubercolosi, controversie individuali di lavoro, ecc.). Essa ha quindi avuto fin dagli inizi un'efficacia legislativa *generica*, convalidata poi esplicitamente da disposizioni legislative fra cui la Legge 13 dicembre 1928 per la completa traduzione in legge della Carta del Lavoro. È questa la disposizione legislativa in forza della quale la Carta avrebbe assunto - secondo alcuni giuristi - il valore di legge formale.

Il fatto che la Carta del Lavoro non abbia decisamente tale carattere può, da un punto di vista strettamente giuridico, lasciare dei dubbi circa la sua qualità di fonte primaria del nuovo diritto. Bisogna però osservare che altro è parlare di efficacia legislativa diretta e altro di valore come fonte di diritto. È in quest'ultimo senso che le dichiarazioni della Carta del Lavoro hanno - per noi - valore costituzionale e forza obbligatoria di fronte al potere legislativo e a quello esecutivo in sede di formazione delle leggi. Conforme, d'altronde,

a quello che è avvenuto per le numerose « Carte », emanate nel corso dei secoli e diventate base di ordinamenti giuridici positivi.

Tralasciando ogni raffronto con tali « Carte », in quanto esse ebbero natura essenzialmente politica, risulta invece interessante avvicinare la Carta del Lavoro italiana alla Carta Internazionale del Lavoro contenuta nella Parte XIII del Trattato di Versaglia. Nel preambolo all'art. 27 di questa, le Potenze « si dichiarano persuase che il lavoro non debba piú essere considerato come un semplice articolo di commercio e pensano che vi siano dei modi e dei principii (in seguito esposti) per regolare le condizioni di lavoro, principii che tutte le collettività industriali dovrebbero procurare di applicare, in quanto ciò sia loro permesso nelle speciali circostanze in cui possono trovarsi ». Tra le dichiarazioni di questa Carta (che pure rappresentano un progresso non indifferente rispetto ai principii affermati dalla teoria economica tradizionale) e le dichiarazioni della Carta del Lavoro vi è però tutta la differenza che corre tra la posizione astratta di un principio e la possibilità e volontà di attuarlo in concreto. Pur rendendoci conto del fatto che nel campo internazionale non è facile andare piú in là di una dichiarazione o di una raccomandazione, non possiamo fare a meno di notare come, di fronte al tono dimesso e alle riserve dell'art. 427, assuma maggiore evidenza il carattere impegnativo della Carta del Lavoro e la sua tenace, continua (se pur graduale) realizzazione.

Quanto al contenuto bisogna distinguere nella

Carta del Lavoro la parte avente carattere politico (I Capo) da quella avente carattere giuridico e amministrativo (II, III, IV Capo). Quest'ultima parte contiene infatti disposizioni (per la disciplina del contratto collettivo di lavoro, il collocamento della mano d'opera, le forme assistenziali a favore delle classi lavoratrici) già parzialmente contemplate nella Legge e nel Regolamento, mentre la prima parte contiene i punti programmatici basilari del costituendo ordinamento. Tali punti si possono sintetizzare nei due principii seguenti: 1) subordinazione del diritto del singolo all'interesse generale e parità delle classi (individuate nelle organizzazioni) di fronte allo Stato; 2) supremazia del fine etico anche rispetto all'ordinamento economico e sintesi di tutti i motivi della vita nazionale nel fattore politico, cioè nello Stato.

— La *Legge 20 marzo 1930* è chiamata legge sulla *riforma* del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. In realtà, essa *crea* un organo il quale pur essendo stato previsto (come organo di consultazione del Ministero delle Corporazioni) da tre decreti emanati negli anni 1926 e 1927, non era stato mai costituito.

Per il fatto della creazione di questo organo, tale legge segna il trapasso dalla fase sindacale, avente come compito specifico *la regolamentazione dei rapporti di lavoro,* alla fase corporativa che si propone *di regolare i rapporti economici.* L'istituzione del C. N. C. rende praticamente possibile l'azione dello Stato in questo secondo campo: azione di *coordinamento intersindacale* operata attra-

verso le Sezioni del Consiglio (che corrispondono alle grandi branche produttive e che nel 1931 riceveranno le attribuzioni e i poteri propri delle Corporazioni); e azione *intercorporativa,* esercitata dall'Assemblea Generale nella sua qualità di corporazione nazionale integrale. Nell'Assemblea infatti non sono rappresentate solo le sezioni del Consiglio, cioè gli elementi piú specificatamente economici, ma anche varie altre *forze* che fanno sentire la loro influenza nell'ambito dello Stato.

La legge regola la costituzione e il funzionamento del Consiglio determinandone le attribuzioni. Particolarmente notevole a questo riguardo è l'art. 12 che gli riconosce non solo il potere di formulare norme per il « coordinamento dell'attività assistenziale » e per il « coordinamento delle varie discipline dei rapporti di lavoro stabilite con contratti collettivi », ma anche il potere di formulare « norme (obbligatorie per le associazioni ed i singoli) per il regolamento dei *rapporti economici collettivi* fra le varie categorie della produzione rappresentate da associazioni sindacali legalmente riconosciute ».

Nell'art. 12 - ha affermato il Duce - vi è tutta la corporazione cosí come la intende e la vuole lo Stato fascista.

— La *legge 5 febbraio 1934* relativa alla costituzione e alle funzioni delle corporazioni, completa la costruzione corporativa, creando, per la disciplina dei rapporti economici, degli organi definitivi, destinati ad assumersi l'attività provvisoriamente esercitata dalle Sezioni del Consiglio.

L'ordinamento corporativo quale si presenta dopo l'emanazione della legge 5 febbraio, risulta costituito dalle *Corporazioni* (organi dello Stato da istituirsi, in numero non aprioristicamente determinato, mediante decreto del Capo del Governo); da *Sezioni* delle medesime (che possono essere istituite in quelle corporazioni in cui sono rappresentate categorie appartenenti a rami diversi dell'attività economica); infine da *Comitati* corporativi da istituirsi quando si debbano approfondire speciali problemi di settore o di prodotto.

L'ordinamento corporativo non distrugge quello sindacale, anzi riconosce i sindacati come sua base necessaria. Soltanto esso apporta alcune modificazioni e cioè: 1° uno spostamento nei vincoli gerarchici, per cui le associazioni collegate da una corporazione diventano *autonome nel campo sindacale* pur continuando, per le loro funzioni negli altri campi, ad aderire alla Confederazione rispettiva; 2° una modificazione (a cui già abbiamo accennato) nel numero delle Associazioni fornite di riconoscimento giuridico.

Alla corporazione vengono concesse le attribuzioni previste dalle disposizioni legislative precedenti, piú il potere di « elaborare norme per il regolamento collettivo dei rapporti economici e per la disciplina unitaria della produzione » e piú la facoltà di « stabilire le tariffe per le prestazioni e i servizi economici e quelle dei prezzi dei beni di consumo offerti al pubblico in condizioni di privilegio ». Accanto alle attribuzioni conciliative e consultive (obbligatorie o no) la legge 5 febbraio

dà concretezza alle attribuzioni « normative » della corporazione, stabilendo che le norme da questa emanate diventino *obbligatorie* dopo essere state approvate dall'Assemblea Generale del Consiglio e pubblicate con Decreto del Capo del Governo.

Il complesso delle leggi accennate e delle disposizioni che le completano costituisce la base giuridica dell'ordinamento corporativo. Questo ha però anche una base extra-giuridica e cioè le tre condizioni che il Duce, istituendo le corporazioni, ha dichiarato essere necessarie *per fare il corporativismo pieno, completo, integrale, rivoluzionario*:

— « un partito unico per cui accanto alla disciplina economica entri in azione anche la disciplina politica...

— lo Stato totalitario, cioè lo Stato che assorbe in sé... tutta l'energia, tutti gli interessi, tutta la speranza di un popolo...

— un periodo di altissima tensione ideale... »

A proposito di queste tre condizioni il Duce ha chiarito che il *partito unico* ha lo scopo di dare al cittadino un vincolo *al disopra dei contrastanti interessi*; che lo *Stato totalitario* non deve essere una creazione arbitraria, ma invece proporsi di trasformare e *potenziare* le energie che attira nel suo ambito; infine, che la terza condizione da lui enunciata è la piú importante. Infatti questa può garantire la rispondenza di tutto il popolo ai sacrifici che potrebbero rendersi necessari per la realizzazione dell'ordinamento.

Qualcuno potrebbe, forse, obbiettare che le considerazioni suaccennate esorbitano dal campo del

diritto come da quello dell'economia. Ciò è vero soltanto per chi ha in mente una teoria astratta - la cosiddetta teoria pura - la quale è stata troppe volte smentita nel campo delle scienze sociali. Infatti è appunto con le considerazioni ricordate che si entra nel campo concreto dell'umanità e che ci si pone realisticamente dinnanzi all'individuo: il quale non è materia inerte ed omogenea, ma essere dotato di personalità e di volontà; essere, quindi il cui comportamento non può venire immobilizzato in un calcolo fatto una volta per sempre, ma è invece soggetto alle convulsioni prodotte dal fermento di un'idea, della quale gli individui - divisi o raggruppati - possono farsi, con quasi eguale facilità, martiri o sabotatori.

III

IL CITTADINO CORPORATIVO

L'INDIVIDUO DI FRONTE AL SINDACATO E ALL'ORDINAMENTO CORPORATIVO

Ed eccoci al problema che molti hanno - farisaicamente - prospettato ai teorici della dottrina fascista:

« Ha l'individuo nello Stato corporativo una sufficiente sfera di libertà? »

È opportuno notare che ai fini dell'ordinamento economico tale libertà va esaminata sotto i due aspetti della libertà *sindacale* e della libertà *di iniziativa*. In materia di libertà sindacale troviamo le seguenti disposizioni:

per essere legalmente riconosciute le associazioni professionali devono raggruppare un certo numero di datori di lavoro o di lavoratori « iscrittivi per volontaria adesione » (art. 1 legge 3 apr.);

lo statuto delle associazioni, che chiedono il riconoscimento, deve indicare « le condizioni di ammissione e di recesso dei soci » e « i motivi di esclusione dall'associazione » (art. 1 reg. 1° luglio);

« contro il rifiuto di ammissione in un'associazione legalmente riconosciuta, cosí come contro la espulsione o ogni altra forma di esclusione da questa, oltre ai ricorsi preveduti dagli statuti delle associazioni unitarie e delle associazioni di grado superiore, è ammesso sempre, in ultima

istanza, il ricorso al Ministero delle Corporazioni » (art. 9 reg. 1° luglio);

« le associazioni non legalmente riconosciute continuano a sussistere come associazioni di fatto » (art. 12 legge 3 aprile).

Le suddette disposizioni sono sintetizzate nella seguente affermazione di principio della Carta del Lavoro: « L'organizzazione sindacale e professionale è libera » (Dich. III).

Attraverso le disposizioni citate, la zona sindacale del nostro ordinamento risulta regolata dalla volontà degl'individui, i quali sono liberi di costituire o meno delle associazioni professionali (fatta una sola eccezione negativa per i dipendenti dello Stato), di chiederne o meno il riconoscimento giuridico, di entrare o meno a far parte dell'associazione, e, una volta entrativi, di rimanervi o di recederne. Le associazioni riconosciute risultano perciò dei gruppi aperti, basati sulla libera adesione dei singoli; vari provvedimenti legislativi contengono norme volte a mantener loro questa caratteristica. In altre parole, l'ordinamento fascista assicura agl'individui un grado di *libertà sindacale* che corrisponde abbastanza bene alla formula elaborata dalla X Sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro: « Libertà per i lavoratori e per i padroni di associarsi, osservando le formalità legali, liberamente, ad un'associazione di loro scelta, per la difesa collettiva e lo sviluppo degl'interessi materiali e morali afferenti alla loro condizione di lavoratori e di padroni, salvaguardandone la libertà di non associarsi ».

Vi è tuttavia nell'ordinamento fascista un elemento nuovo e cioè la rappresentanza di tutta la categoria (iscritti e non iscritti) che è concessa soltanto all'associazione riconosciuta. Quest'ultima ne ricava certi vantaggi e poteri che potrebbero ritenersi in opposizione col principio della libertà associativa, quale lo concepisce la mentalità tradizionale. Se l'osservazione è esatta, è però anche esatto che, confrontando il comportamento dei cosidetti « liberi sindacati » con quello del sindacato fascista, ci si può render conto dei seguenti fatti:

che, per quanto lo si dichiari libero, il sindacato asserve gl'interessi individuali ai suoi fini, che sono fini di classe o di partito, e, quindi, superindividuali;

che anche nel cosiddetto sindacato libero il vincolo tra individuo e associazione è - per necessità di cose - rigidamente regolato: però non da una legge, bensí dall'arbitrio dei dirigenti o del partito politico a cui il sindacato si appoggia;

che nel nostro sistema di sindacato riconosciuto, il singolo non subisce l'azione sindacale se non in quei casi e limiti in cui lo Stato la ritiene conforme all'interesse generale, vale a dire al criterio supremo di ogni legalità.

Si può ancora obbiettare che l'individuo era prima libero di non seguire l'azione sindacale, non iscrivendosi ai sindacati. Senonché la storia recente, non solo italiana, ci dimostra che, per quanto si qualifichi *libero*, il sindacato divora la libertà dei singoli, anche se viventi fuori della sua orbita. E la divora per una sua necessità di esistenza; per-

ché la sua efficacia è subordinata al fatto che esso rappresenti il maggior numero possibile di individui e possa evitare defezioni alle sue battaglie. Individualistico in diritto, il sindacato esercita di fatto un potere collettivo: i sistemi del boicottaggio, delle liste nere e il trattamento dei crumiri possono parlare al riguardo. Perciò l'azione del principio dell'unico sindacato riconosciuto non costituisce una forma larvata di coazione, ma semplicemente *l'interpretazione e la regolamentazione giuridica di una tendenza spontanea del fenomeno sindacale*.

Nei riguardi dell'associazione riconosciuta, la posizione dell'individuo è, come per ogni altra associazione, quella determinata dagli statuti. Salvo il principio generale: che la rappresentanza delle associazioni riconosciute copre, anche se non iscritti, tutti gli appartenenti alle categorie rappresentate, i quali pertanto sono ugualmente tenuti al pagamento del contributo sindacale in misura limitata a quella parte che è definita « obbligatoria ».

L'esistenza di tale principio riduce la portata della differenza tra associati e non associati, limitandola ai punti seguenti: i non iscritti non partecipano alla vita dell'associazione e non sono tenuti al pagamento dei contributi detti suppletivi; gli iscritti hanno come titolo di preferenza quello delle assunzioni, se si tratta di lavoratori (art. 11 R. D. 29 marzo 1928 sulla disciplina nazionale della domanda e offerta di lavoro); quello della concessione di appalti di opere pubbliche e

di forniture per le pubbliche amministrazioni, se si tratta di datori di lavoro (Circ. 31 gennaio 1930 del Ministero Finanze, d'intesa col Ministero Corporazioni).

Circa l'altro aspetto della libertà individuale di fronte all'ordinamento economico, e cioè l'iniziativa privata nel campo della produzione, la « Carta del Lavoro » ne tratta alla Dich. VII: « Lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento piú utile nell'interesse della Nazione... La direzione dell'impresa economica spetta al datore di lavoro »; e alla Dich. IX: « L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in gioco interessi politici dello Stato ».

Ma il 2° capoverso della Dich. VII che qualifica « funzione di interesse nazionale » l'organizzazione privata della produzione e chiama l'organizzatore « responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato » può sembrare in contrasto colle disposizioni precedenti, o, almeno, può creare dei dubbi circa la sfera di libertà realmente concessa all'iniziativa del privato imprenditore. Tanto piú che le dichiarazioni della Carta sono integrate da disposizioni di legge, le quali riconoscono alle associazioni professionali il potere di regolare obbligatoriamente i rapporti di lavoro (art. 10 legge 3 aprile) e alle corporazioni il potere di regolare i rapporti economici (art. 8 legge 5 febbraio 1934).

Di fronte a tali incertezze si può osservare che il criterio dell'interesse nazionale, espresso nella Dich. I della Carta e fondamentale nell'ordinamento corporativo, offre realmente la possibilità materiale e la giustificazione morale per la disciplina di quell'iniziativa privata che la Dich. VII sembrerebbe ammettere illimitatamente. Ricordiamo tuttavia che se a tale possibilità la Dich. I dà valore costituzionale, la pratica aveva dato da tempo - e precisamente col tragico declinare dell'organizzazione economica capitalistica - la sua sanzione.

Dobbiamo, in proposito, segnalare varie osservazioni del Duce. Fra l'altro egli ci ha chiamati a riflettere sulla materia allorché ha posto ai suoi ascoltatori quella questione diventata famosa: « Quando è che l'impresa capitalistica cessa di essere un fatto economico? Quando le sue dimensioni la conducono ad essere un fatto sociale... È questo il momento in cui nasce e si rende sempre piú necessario l'intervento dello Stato. E coloro che lo ignoravano lo ricercano affannosamente ».

Nella struttura economica moderna l'impresa aduna infatti intorno a sé, oltre all'interesse dell'imprenditore, buon numero di altri interessi: interesse dei lavoratori alla continuità del lavoro e del salario, interesse dei risparmiatori alla conservazione del capitale fornito, interesse dei consumatori al prezzo del prodotto. Date queste condizioni di fatto lo Stato liberale si è accorto di non potere impunemente lasciare che gli organismi malati seguissero il destino che si erano pre-

parati, mentre lo Stato corporativo si è proposto di esercitare un intervento preventivo e razionale, tale cioè che evitasse di dover cumulare all'ultimo momento degli espedienti di emergenza, e rispondesse invece all'adempimento di un compito permanente, di un dovere verso la collettività, precedentemente indifesa di fronte all'arbitrio degli interessi particolari basati, talvolta, sulla forza di gruppi ben altrimenti forti che non gli individui isolati.

Possiamo quindi concludere che lo Stato corporativo si riconosce, nel campo economico, certi compiti e diritti; ma che tuttavia esso riconosce l'importanza e l'efficacia dell'attività dell'individuo, quando lo slancio e la personalità di questo siano temperati da una educazione relativa alla sfera dei doveri economici, come sono, da secoli, temperati da una educazione relativa alla sfera dei doveri civici.

L'affermazione può essere confermata dall'esame delle disposizioni legislative e degli statuti delle associazioni; dei contratti collettivi; delle disposizioni per il funzionamento delle corporazioni, ecc. L'individuo è chiamato a servire interessi che trascendono il suo interesse particolare, ma il sistema riposa inizialmente su di lui e la sua volontà contribuisce alla formazione e al funzionamento del sistema stesso, oggi non meno che ieri: soltanto sotto diversa forma.

La tendenza a spostare il centro della vita sociale dall'individuo al gruppo riguarda dunque le forme di vita, non l'essenza di questa, la quale non può

prescindere dall'individuo. Di piú tale tendenza si è manifestata in tutti i paesi a civiltà occidentale progredita, ed ha costituito il dato di fatto, da cui l'ordinamento sindacale italiano ha preso le mosse. I raggruppamenti sindacali di datori di lavoro e di lavoratori costituiscono d'altronde uno solo degli aspetti di un fenomeno che ha intaccato tutti gli altri settori della vita sociale e che ha alla base un elemento venuto fuori, inavvertitamente, dalla civiltà borghese: la mancanza di un effettivo attaccamento spirituale al principio, tanto esaltato a parole, della libertà individuale. Risulta infatti dalla storia dell'ultimo cinquantennio che i cosidetti ceti produttori hanno rinunciato senza esitazione all'autonomia della propria impresa costituendo consorzi, cartelli, trusts o chiedendo l'intervento dello Stato quando ciò è sembrato loro economicamente vantaggioso. Un tale comportamento dimostra che la libertà economica e la libera concorrenza rappresentavano dei semplici strumenti per la conquista della ricchezza, strumenti che è stato facile abbandonare quando non servivano piú, perché non costituivano una convinzione, una verità in cui si nutrisse fede. Da parte loro anche i produttori subordinati hanno organizzato e rafforzato i loro aggruppamenti; aggruppamenti di difesa e di attacco miranti a limitare, partecipandovi, l'arricchimento dei primi.

Nonostante la spontaneità iniziale di tale trasformazione molti continuano tuttavia a dubitare che le classi dirigenti non si rendano conto del fat-

to che lo Stato, sforzandosi di rispecchiare la realtà sociale - realtà di gruppi - non possa (o non voglia, evitare l'annientamento dell'individuo. Lo Stato corporativo non si è nascosto questo problema e ritiene, anzi, di aver posto gli elementi per la sua soluzione: oltre al riconoscimento astratto delle sue *libertà*, vi è, infatti, un altro modo di assegnare all'individuo una posizione confacente alla sua dignità, ed è quello di *averlo presente* nei fini e negli sviluppi dell'ordinamento. Ora, ciò si verifica, nello Stato corporativo come conseguenza di due principii fondamentali per l'ordinamento e affermati nella Carta del Lavoro:

1) quello che gli obbiettivi della produzione sono unitari e si riassumono « nel benessere dei singoli e nello sviluppo della potenza nazionale » (Dich. II);

2) quello per cui tutti gli individui sono considerati sotto il comune aspetto di produttori e di « collaboratori attivi della produzione » con reciprocità di diritti e di doveri, qualunque sia la forma del lavoro prestato - organizzativa o esecutiva, intellettuale, tecnica o manuale - aprendo cosí la strada a quella nuova concezione del lavoro (*lavoro soggetto dell'economia*), la quale rappresenta la piú ampia valorizzazione possibile dell'individuo e del cittadino.

Le disposizioni positive che, nell'ordinamento, piú direttamente si rivolgono all'individuo in quanto ne curano il perfezionamento spirituale e materiale, sono:

1) la disposizione per cui il contratto collet-

tivo deve obbligatoriamente contenere « norme precise sul periodo di prova, sulla misura e sul pagamento della retribuzione, sull'orario di lavoro, sul riposo settimanale » (art. 8 R. D. 6 maggio 1928 contenente norme per il deposito e la pubblicazione dei contratti collettivi di lavoro);

2) le disposizioni relative alla decisione delle controversie individuali di lavoro (R. D. 21 maggio 1934);

3) le disposizioni relative al collocamento gratuito dei prestatori d'opera disoccupati (R. D. 29 marzo 1928 e R. D. 6 dicembre 1928 colle successive modificazioni) integrate dall'azione svolta per l'educazione, rieducazione e istruzione professionale di tali prestatori d'opera;

4) l'obbligo fatto alle associazioni professionali di dedicare una parte dei contributi alle spese « per l'assistenza economica e sociale, morale e religiosa, per l'educazione nazionale, per l'istruzione professionale » (art. 18 Reg. 1° luglio 1926);

5) l'istituzione delle Opere Nazionali: Dopolavoro, Maternità e Infanzia, Patronato Nazionale;

6) lo sviluppo della legislazione sociale e dell'attività mutualistica.

Inoltre, anche in varie disposizioni di legge che disciplinano istituti o enti riguardanti la vita dello Stato - riforma della rappresentanza politica, riforma dei Consigli Provinciali dell'Economia, istituzione delle Corporazioni ecc. - si trovano indizi di un vero sforzo volto a ottenere una partecipazione sempre piú vasta e cosciente degli individui alla vita pubblica, cosí che ognuno di essi

possa esplicare in questa tutta la sua eventuale personalità.

Concludendo: l'ordinamento corporativo ci offre una valutazione dell'individuo diversa da quella tradizionale. Diversa, cosí da esigere una diversa concezione della cittadinanza e dei doveri ad essa inerenti, ma non inferiore. Per essa, cittadino dello Stato corporativo può dirsi l'uomo che, avendo presente nel suo spirito lo Stato come valore morale e come valore economico, subordina i suoi interessi all'interesse nazionale.

Senonché tale subordinazione può essere spontanea, oppure dovuta al sempre vigile intervento dell'autorità politica che fa valere quell'interesse: se dalla realizzazione piena del cittadino corporativo, la cui piena compenetrazione dell'interesse nazionale è spontanea, siamo tuttora lontani, ciò dipende dal fatto che le mentalità non si possono rinnovare di colpo, come i macchinari. Sarebbe forse il caso di utilizzare ancora la nota frase: « L'Italia è fatta, bisogna fare gl'italiani ». Infatti gli elementi essenziali del nuovo Stato italiano - Stato corporativo - sono ormai posti: restano invece da formare i cittadini corporativi. Il primo passo di questa formazione può essere la conoscenza dell'ordinamento. Ma l'efficacia formativa di questa conoscenza si basa sul presupposto che essa non sia unilaterale, cioè non si limiti ai principii generali - talvolta retorici - né alla lettera della legge - talvolta arida e sempre passibile di perfezionamento - ma che li abbracci entrambi per poter cercare, attraverso il contenuto degli uni, le possibilità dell'altra.

IV

LO STATO CORPORATIVO

L'ARGOMENTO ci pone dinanzi tre quesiti:

1) La creazione di uno Stato che si attribuisce dei compiti, e le conseguenti ingerenze, nel campo sociale e economico oltre che in quello politico, risulta dall'imposizione di un partito che ha vinto una rivoluzione, oppure risponde veramente all'esigenze della società moderna?

2) Esiste un rapporto di parentela tra Stato fascista e Stato corporativo?

3) Lo Stato italiano attuale ha il diritto di qualificarsi *corporativo*, vale a dire si differenzia dalla formazione statale generalmente intesa sotto la locuzione di «Stato moderno» in misura sufficiente a giustificare una qualifica distintiva?

Al primo quesito abbiamo indirettamente risposto accennando al fenomeno sindacale, preesistente al Fascismo, come realtà connaturata al modo di essere della produzione e della distribuzione capitalistica della ricchezza. Abbiamo detto come uno Stato, avente ferma volontà di attuarsi come Stato di diritto, non poteva ammettere che vi fossero nel suo ambito soggetti da esso non riconosciuti o rapporti da esso non regolati; come dovesse, quindi, ad un certo punto operare quel riconoscimento di gruppi professionali e quel rego-

lamento dei rapporti economici, che caratterizzano appunto la costruzione statale corporativa. Aggiungiamo che questa è cosí poco un'imposizione o un'improvvisazione a fini politici, che noi possiamo trovare la ragione essenziale e le linee generali del *principio* su cui essa si fonda in tutto il pensiero moderno. Questo *principio*, di cui diremo in seguito, fornisce per ora la sola risposta al disagio che travaglia la vita dello Stato moderno e le menti degli studiosi cosí da spingerli a riconoscere l'esistenza di una « crisi dello Stato » (s'intende di quello che è ancora spesso considerato *lo Stato* per antonomasia e perfetto, cioè dello Stato liberale).

E la crisi non è soltanto dottrinale ma si manifesta in pratica attraverso le difficoltà e le critiche tra cui si muovono i parlamenti politici, attraverso gli sforzi fatti per dare una rappresentanza concreta agli interessi economici e alla diffusa fioritura di organi statali creati per regolare la vita economica senza prendere di petto le libertà rivendicate all'individuo dai principii dell'89. Si dimentica, però, o si ignora, che queste erano *libertà dallo Stato*, e che avevano in primissimo luogo un valore polemico e negativo volto ad affrancare l'individuo dalla tirannia dello Stato assoluto troppo a lungo subita. È vero che il bisogno di affrancamento ha per base un'evoluzione dello spirito individuale, per cui questo, acquistata consapevolezza della sua potenza creatrice, rivendica il diritto di costruire da sé la propria storia; ma è anche vero che lo scopo non si rag-

giunge appoggiandosi ad un ente pubblico impotente o estraneo - per partito preso - a particolari settori della vita sociale, quale è lo Stato costruito dal liberalismo: questo può rappresentare la posizione polemica necessaria per distruggere i residui del passato, uno stadio inevitabile dell'evoluzione dell'ente pubblico ma non il suo risultato finale. Per attuare compiutamente il significato storico dei principii dell'89 occorre invece che la strada iniziata dallo spirito con la loro affermazione sia percorsa fino in fondo: fin dove, cioè, l'individuo, non piú sottoposto a un potere eteronomo, non piú soggetto passivo di uno Stato estraneo e perciò despota, possa realizzarsi tutto nel proprio Stato, coincidendovi, come con la sua forma.

Visto sotto questo aspetto, uno Stato in cui il cittadino realizzi davvero e compiutamente la sua vita, compresi quei rapporti della medesima (rapporti economici e sociali) in cui piú profondo si è dimostrato, nel nostro secolo, lo smarrimento degli spiriti, non costituisce piú una negazione delle innegabili conquiste che sono contenute nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo. Esso ne attua, anzi, l'ultima fase, risultando lo sbocco fatale di quello scorcio di storia che la Rivoluzione Francese ha iniziato. La necessità di realizzare questa nuova fase della vita sociale si è manifestata piú fortemente in Italia - ancorché gli inconvenienti legati al regime capitalistico non avessero raggiunto in questo paese la massima intensità - perché la debole coscienza politica e le difficoltà della vita economica accentuavano, proprio per esso, i peri-

coli insiti nella contraddittoria struttura dello Stato moderno. Questa condizione ha fatto sí che l'Italia offrisse per prima un esempio di disincagliamento del pensiero politico dalla standardizzazione ideologica internazionale. Basta però guardarsi attorno per riscontrare, sotto le piú diverse latitudini, delle manifestazioni, sia pure parziali, delle concessioni, sia pure forzate, ai principii affermati e seguiti dallo Stato corporativo.

Passando al secondo quesito troviamo che la dottrina politica ci offre, a proposito del nuovo Stato italiano, sia l'una che l'altra denominazione - Stato fascista, Stato corporativo. - La stessa Carta del Lavoro al Capo I (Dello Stato corporativo) afferma che « la Nazione Italiana... si realizza integralmente nello Stato fascista ». Ai dubbi, che potrebbero sorgere sul rapporto Stato corporativo - Stato fascista, rispondono, però, fra l'altro numerosissime affermazioni del Duce. Il quale non solo osservava (Messaggio alla Nazione per il IV anniversario della Marcia su Roma) che « lo Stato corporativo è l'organizzazione tipica e l'orgoglio legittimo della Rivoluzione fascista », ma dichiarava (inaugurazione della Prima Assemblea Generale del C. N. C. 1930) in una forma cosí esplicita da dissipare ogni dubbio che « lo Stato fascista o è corporativo o non è fascista ». Citiamo queste affermazioni, perché esse chiariscono in modo inoppugnabile che il rapporto tra Stato fascista e Stato corporativo è un rapporto d'identità. L'ordinamento corporativo non è, infatti, altro che l'organizzazione costituzionale, cioè giuridica, derivata

da un fatto politico, la rivoluzione fascista. È, cioè, uno Stato atto a raccogliere tutte le forze (tra cui quelle, già consolidate, del sindacalismo) e tutti i motivi (quelli spirituali come quelli materiali) della vita nazionale, per dirigerli verso l'ideale di potenza che la Rivoluzione Fascista ha il merito di aver indicato.

Quanto al terzo quesito la portata della qualifica « corporativo » va ricercata non solo nelle disposizioni giuridiche emanate a partire dal 3 aprile 1926, ma anche in un presupposto politico, che è l'anima del nuovo Stato. È questo il *principio corporativo*, che possiamo definire « principio della organizzazione e personificazione delle categorie economiche perché partecipino *coscientemente* alla vita della comunità politica ». Esso definisce una nuova concezione e organizzazione dello Stato, in cui si riconosce il valore assunto dalla vita economica non solo dei cittadini ma della categoria nell'ambito della comunità statale; in cui, cioè, si ammette la coessenzialità inevitabile e perenne tra economia e politica: due aspetti della stessa realtà che è la vita sociale.

Non vi è, secondo la nostra concezione, un'azione economica la quale non abbia valore politico, né un'azione politica che manchi di rilevanza economica: si tratti di politica demografica, bonifica integrale, battaglia del grano, dazi doganali, problema delle riparazioni, elettrificazione delle ferrovie, disarmo navale, riconoscimento giuridico dei sindacati, rapporti colla Russia sovietica o dei mille altri rapporti che si annodano e sciol-

gono ininterrottamente, ponendo le condizioni della vita collettiva come di quella individuale.

È in conseguenza di tale concezione che lo Stato corporativo introduce nella sua compagine i gruppi professionali (già embrionalmente coordinati attraverso l'azione dei vari movimenti sindacali) perfezionando il rapporto rudimentale individuo-Stato, col subordinare l'interesse economico individuale (cittadino produttore) all'interesse della categoria economica (associazione professionale) e questo all'interesse dell'economia nazionale (Stato). L'elemento nuovo di questa scala gerarchica - il gruppo professionale - non risulta quindi accolto nella sua forma tradizionale (classista) ma trasformato nel senso indicato dal principio corporativo, cosicché industria, agricoltura, comunicazioni non risultano piú attività finite in se stesse, bensí elementi diversi di un tutto organico e solidale.

La bontà del principio corporativo è, in teoria, quasi pacifica. L'esperienza dimostra però quanto ardua sia la traduzione del principio nella concretezza della vita quotidiana, ove gli egoismi di categoria non trovino nella effettiva superiorità dello Stato una limitazione e un superamento. Si deve dunque concludere che il fatto di ammettere in teoria, e di attuare sistematicamente in pratica, il coordinamento tra interessi economici e politici, tra interessi individuali, di gruppo e statali, differenzia lo Stato italiano odierno dalle altre formazioni statali e gli merita la qualifica distintiva che è diventata di uso corrente: Stato corporativo.

Possiamo, allora, definire lo Stato corporativo come « l'organizzazione giuridica delle attitudini e funzioni di tutti i cittadini e di tutti i gruppi sociali, di ognuno dei quali è riconosciuta la particolare funzione, con pari dignità ». Possiamo anche aggiungere che tale Stato crede di poter rispondere ai problemi della società contemporanea ponendosi tra l'individualismo e il collettivismo, superandoli e sostituendoli per la sua maggiore aderenza alle esigenze sociali della vita statale. E esso crede di rispondere a tali problemi non solo perché la sua concezione teorica soddisfa alle esigenze che nel presente periodo storico battono alla porta dello Stato liberale-democratico, ma anche perché, nella pratica della vita italiana, la sua concreta realizzazione ha dato risultati di innegabile importanza.

Attraverso lo sviluppo dell'idea corporativa e coi mezzi che questa ha offerto si è infatti potuto passare dalla smobilitazione dell'economia bellica alla rivalutazione della lira; si è potuto sferrare una offensiva sufficientemente organica contro la crisi dell'economia capitalistica, manifestatasi proprio quando il regime fascista stava operando il riassestamento dell'economia italiana; si è potuto impostare il problema dell'autarchia; e ciò senza contare quelle realizzazioni e vittorie la cui portata potrà essere valutata soltanto in futuro, quando verrà elaborato il bilancio integrale di questi anni tormentati.

Quanto ai rapporti ideali intercedenti tra lo Stato corporativo e la Nazione, gli individui, i gruppi, essi sono indicati dalla Dich. I della Carta del Lavoro: « La Nazione italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori... a quelli degli individui divisi o raggruppati... è una unità morale, politica, ed economica che si realizza integralmente nello Stato fascista ».

Data l'identità già dimostrata tra Stato fascista e Stato corporativo, possiamo dedurre dalla suddetta dichiarazione che, nei rapporti Nazione-Stato, lo Stato-corporazione è posto al servizio dello Stato-Nazione, in altre parole che la Corporazione è volta a realizzare i fini della Nazione.

Per quel che riguarda i rapporti coll'individuo abbiamo visto che anche nell'ordinamento corporativo esso è la cellula dello Stato, e che è rivestita di particolare dignità la sua funzione di produttore, inteso questo termine nella sua piú larga accezione.

Infine i gruppi rappresentativi degli interessi professionali concretati nel sindacato riconosciuto partecipano (sia attraverso i poteri loro concessi in materia economica, sia attraverso la facoltà loro riconosciuta di designare rappresentanti politici) alla vita dello Stato. Ma non la esauriscono. L'interesse dello Stato non risultando (v. Dich. I citata) dalla semplice somma degli interessi di gruppi, ma superandola, può imporsi a ciascuno e a tutti i gruppi in forza di un rapporto gerarchico. È stato detto a questo proposito che i sindacati sono fatti per lo Stato, non lo Stato per i sindacati.

Il terreno d'incontro tra gli interessi particolari rappresentati dalle associazioni, e quelli generali rappresentati dallo Stato, si trova nella corporazione. Lo Stato che nei sindacati appare con funzioni indirette di garante e controllore, si presenta invece nella corporazione con funzioni dirette di collaboratore. In materia esso non intende però gravare come un'autorità esteriore e incompetente di cui è da augurarsi (come già in passato) l'agnosticismo, ma vuole invece rappresentare un elemento non meno dinamico o competente degli altri ai fini della vita economica.

I rapporti accennati sono, teoricamente, chiarissimi; e chiara risulta, in via di principio, la possibilità per le corrispondenti forme di iniziativa (privata, sindacale, corporativa, statale) di non sussistere alternativamente ma contemporaneamente. In pratica, però, il contemperamento degli interessi e la ripartizione dei compiti risultano meno immediati, e richiedono un ulteriore perfezionamento in ciascuno dei cointeressati: nel cittadino affinché viva la vita corporativa, ed agisca nel suo sindacato e nella sua corporazione per perseguire tanto i suoi fini materiali quanto le sue aspirazioni ideali; nel sindacato affinché, uniformandosi completamente al nuovo clima, curi l'esatta posizione dei limiti tra i suoi interessi e quelli generali e non si allontani dai singoli sotto il pretesto di avvicinarsi allo Stato; nello Stato affinché si fidi dell'azione delle corporazioni di fronte ai vari aspetti della vita sociale e politica - economia, diritto, assistenza,

istruzione, educazione ecc. - e sostituisca, agli interventi e controlli tradizionali, gli interventi e controlli corporativi, cioè esercitati attraverso i gruppi professionali. I limiti posti all'attività dei singoli e dei gruppi non escludono, infatti, anzi esigono, dei limiti posti all'attività dello Stato, considerato come elemento della nuova economia.

Non ci nascondiamo che questa meta non è ancora raggiunta. Ché lo Stato (cioè quegli uffici, quelle aziende, quegli uomini in cui esso si concreta) non ha ancora completamente imparato a vivere corporativamente, e solleva talvolta obiezioni o dà scandalo alla moralità corporativa in formazione. Questo non deve però togliere la fiducia nelle possibilità di progresso realizzabili in questo campo a mano a mano che, col diffondersi del loro uso, aumenterà la confidenza con cui si maneggeranno gli organi corporativi. Al riguardo, i progressi segnalabili nell'ultimo biennio permettono di essere ottimisti.

V

GLI STRUMENTI DELLA NUOVA ECONOMIA

1 - Associazioni professionali (1).

La costruzione sindacale - Nascita ed estinzione delle associazioni - Membri - Organi - Poteri - Attività - Controlli.

Gli strumenti posti al servizio del nuovo ordinamento economico si possono considerare distinti in due grandi categorie. La prima di queste - prima in ordine cronologico della loro elaborazione - comprende organismi a carattere prevalentemente *sindacale*: enti di diritto pubblico forniti di personalità giuridica con cui lo Stato persegue, in via indiretta, certi fini che considera propri. Sono questi le associazioni sindacali e alcuni enti istituiti a scopi d'assistenza economica, d'educazione nazionale, d'incremento o miglioramento della produzione, cultura o arte nazionale (art. 4 Legge). L'altra categoria comprende, invece, del-

(1) Le fonti legislative della costruzione sindacale sono essenzialmente la legge 3 aprile 1926 (che indicheremo come Legge) e il R. D. 1° luglio 1926 (che sarà indicato come Reg.). Ne citeremo solo gli articoli piú importanti. Quanto alle modifiche apportate dalla legislazione successiva, ricordiamo che esse si limitano praticamente alle materie dell'inquadramento e dei contributi regolate, l'una e l'altra, da numerosi decreti.

le istituzioni prive di personalità giuridica, organi dello Stato, di cui questo si serve per agire *direttamente* nell'ambito della vita economica. Essi si chiamano: Ministero delle Corporazioni, Consiglio Nazionale delle Corporazioni, Corporazioni, Consigli Provinciali dell'Economia Corporativa. Potevano essere considerati come facenti parte di questa categoria anche due istituti: i Comitati Intersindacali e gli Uffici di collocamento. Ma i primi sono oggi soppressi e i secondi profondamente trasformati.

In prima approssimazione, si può affermare che le associazioni professionali riconosciute dall'ordinamento fascista sono quelle stesse formatesi spontaneamente, assai prima del Fascismo, tra gli individui dediti ad occupazioni affini. Bisogna, però, aggiungere che per passare da tali formazioni spontanee, agenti fuori della vita statale e su pochi settori (quelli spiritualmente piú evoluti) della vita economica, ad un sistema associativo organico e *integrale*, si sono rese necessarie delle innovazioni rispetto ai criteri tradizionali del sindacalismo. Di qui la differenza, consolidata per legge, tra il sistema italiano e le manifestazioni di carattere sindacale fiorite in altri paesi.

Le associazioni professionali del nostro ordinamento possono definirsi « unioni volontarie di piú persone appartenenti alla medesima categoria, allo scopo di svolgere collettivamente un'azione giuridica per la tutela dei loro interessi e di quelli di categoria ». I compiti di *tutela degli interessi di categoria* e *l'azione giuridica* costituiscono appun-

to gli elementi differenziatori rispetto agli altri tipi di organizzazione sindacale. Essi comportano l'adozione dei principii a cui già abbiamo accennato: riconoscimento giuridico delle associazioni professionali (una per ciascuna categoria) e concessione alle medesime della rappresentanza legale di tutta la categoria.

Sulla base di tali principii si è attuata una costruzione sindacale, costituita nella maniera seguente, già ricordata a proposito della Legge sindacale:

1) *Associazioni riconosciute* per ciascuna categoria di datori di lavoro, di lavoratori, di liberi esercenti un'arte o una professione, distribuite su tutto il territorio nazionale nella misura ritenuta piú confacente alle esigenze della categoria interessata. Tali associazioni sono enti dotati di *autonomia* (cioè della facoltà di organizzarsi giuridicamente: p. es. di darsi con lo Statuto un regolamento a cui la legge riconosce efficacia obbligatoria) e di *autarchia* (cioè della facoltà di regolare la propria amministrazione in maniera analoga a quanto avviene per l'amministrazione dello Stato).

2) *Associazioni autorizzate* di dipendenti - impiegati e salariati - dallo Stato, provincie, comuni, dalle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, dalla Banca d'Italia, dai Banchi di Napoli e di Sicilia, dalle Casse di Risparmio. Né queste associazioni di lavoratori, né quelle di datori di lavoro, eventualmente formate dalle amministrazioni corrispondenti, potevano infatti ottenere il riconoscimento giuridico, ma solo un'autorizza-

zione (art. 9 Reg.) revocabile in ogni momento « quando la loro azione risultasse incompatibile con il buon ordine e la disciplina del servizio » (art. 93 id.). Esse non rappresentavano quindi tutta la categoria, ma soltanto gli iscritti.

Abbiamo già detto come la distinzione tra le due forme di associazione avesse il suo fondamento nella tradizione sindacale: agendo le organizzazioni sindacali libere fuori dello Stato sorgeva la necessità di limitare la libertà associativa per coloro che si trovavano alla dipendenza dello Stato stesso o di importanti organizzazioni pubbliche, onde garantire il regolare funzionamento dei massimi servizi pubblici. Oggi, però, le funzioni pubbliche attribuite alle associazioni professionali e le garanzie che lo Stato ha per legge circa il loro funzionamento, riducono di molto i pericoli precedentemente prospettati. D'altra parte la distinzione fra associazioni riconosciute e autorizzate, distinzione basata essenzialmente sulla impossibilità per queste ultime di stipulare contratti collettivi, ha, oggi, assai meno importanza che in origine, perché il contratto collettivo di lavoro non è piú l'unica preoccupazione delle associazioni professionali, ma solo uno dei loro molteplici compiti. La distinzione aveva dunque, per diverse vie, perduto buona parte del suo fondamento e doveva, necessariamente, venire eliminata o ridotta, come in realtà è avvenuto nel corso del 1937.

Con R. D. 24 giugno 1937, n. 1473 è stato infatti revocato il divieto di costituire associazioni per i funzionari impiegati e agenti, dipendenti

dai Ministeri degli Affari Esteri, Interno, Africa Italiana, Corporazioni; per i magistrati dell'ordine giudiziario e amministrativa; per i funzionari impiegati e agenti dell'Avvocatura dello Stato.

Nel corso dello stesso anno (R. D. M. 12 agosto 1937) è stato soppresso il divieto di far parte di associazioni sindacali per quanto riguarda il Banco di Napoli, il Banco di Sicilia, le Casse di Risparmio, i Monti di Pegni e i loro dipendenti. Con D. M. 23 ottobre 1937 si è provveduto all'inquadramento sindacale dei principali istituti di credito di diritto pubblico, degli istituti di credito agrario e di quelli di credito fondiario.

Anche in tali settori potranno dunque essere stipulati contratti collettivi come potranno essere regolate per la normale via sindacale le controversie relative al rapporto d'impiego o di lavoro, sia pure sulla base di particolari norme (la cui emanazione è già stata prevista) nonché del nulla osta da parte dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito.

Si può quindi parlare di predominio incontrastato delle associazioni riconosciute.

Queste si distinguono in unitarie (o di primo grado) e di grado superiore. Le associazioni di grado superiore raggruppano delle associazioni unitarie, mentre le associazioni unitarie raggruppano direttamente i singoli, siano essi persone fisiche oppure persone giuridiche. Attualmente sono riconosciute come associazioni di primo grado le Federazioni nazionali (eccettuata quella dei lavoratori dello spettacolo che è associazione di secon-

do grado) e i Sindacati nazionali, che esercitano la funzione di rappresentanza direttamente, oppure per il tramite di Sindacati provinciali o comunali. Questi ultimi costituiscono però divisioni interne dell'associazione unitaria e sono, quindi, privi di personalità giuridica. Tra le associazioni di grado superiore hanno il riconoscimento giuridico le Confederazioni che hanno uffici periferici privi di personalità giuridica, denominati Unioni. Solo per le categorie dei professionisti e artisti è concesso il riconoscimento giuridico anche ad un certo numero di associazioni locali: i sindacati interprovinciali, provinciali e distrettuali.

Le norme che regolano il riconoscimento, l'organizzazione e l'amministrazione sono comuni alle associazioni unitarie e alle associazioni di grado superiore (art. 38 e 40 Reg.). La differenza essenziale consiste nel fatto che le associazioni di grado superiore, non essendo direttamente a contatto dei singoli datori di lavoro o lavoratori, non possono imporre ad essi contributi obbligatori (art. 39 Reg.) ma solo esigere il pagamento di contributi suppletivi dalle associazioni unitarie aderenti. D'altra parte, essendo preposte a queste ultime, le associazioni di grado superiore esercitano un controllo sulla loro attività. È questo un potere autonomo di controllo derivante direttamente dal vincolo di subordinazione. Esiste però anche un potere di controllo delegato: esso riguarda la funzione di controllo che dovrebbe essere esercitata dal Ministero per le Corporazioni, dal Prefetto e dalla Giunta Provinciale Amministrativa ma di cui

la Legge (art. 8) e il Reg. (art. 37) autorizzano la delega alle associazioni di grado superiore. Spetta infine alle associazioni di grado superiore l'esercizio del potere disciplinare sia sulle associazioni unitarie che sui loro singoli componenti.

Abbiamo accennato come il substrato dell'associazione professionale sia la categoria, la quale potrebbe essere definita « il raggruppamento ideale di tutti coloro che compiono una identica funzione in un determinato processo produttivo ». I limiti di questo raggruppamento hanno carattere relativo e contingente, cosí da variare a seconda del punto di vista da cui vengono considerati e si concretano soltanto col trasformarsi della categoria in raggruppamento giuridico e cioè col riconoscimento dell'associazione professionale che viene a rappresentare il nucleo attivo della categoria.

L'operazione per cui gli individui esercitanti una data attività sono assegnati a una data categoria e, quindi, alla rappresentanza di una data associazione riconosciuta, prende il nome di *inquadramento individuale* ed è integrata da un'altra operazione - l'inquadramento collettivo - che ripartisce le associazioni unitarie fra quelle di grado superiore corrispondenti. Entrambe le operazioni, ma specialmente la prima, devono tener conto della realtà sociale, cioè assecondare la naturale formazione delle categorie professionali cercando di contemperare questa esigenza con altre due esigenze della costruzione: il costo del servizio sindacale se il numero delle associazioni risultasse ec-

cessivo e l'inefficacia del servizio medesimo se tale numero fosse insufficiente.

I problemi dell'inquadramento sono regolati con decreto del Ministero delle Corporazioni in base alle disposizioni contenute nel R. D. 27 nov. 1930 sulla disciplina giuridica dell'inquadramento sindacale. Prima di questo e degli altri numerosi decreti in materia, la Legge e il Regolamento avevano però già posto principii generali dell'inquadramento e cioè:

contrapposizione dei *datori di lavoro* (produttori dotati di autonomia nella direzione dell'impresa) ai *lavoratori* (coloro che partecipano in forma subordinata al processo produttivo) in associazioni distinte e simmetriche;

separazione dei lavoratori manuali da quelli intellettuali: tra questi ultimi gli impiegati tecnici e amministrativi possono far parte della stessa associazione ma in sezioni separate;

possibilità lasciata a coloro che esercitano in modo stabile e continuativo piú attività di entrare a far parte di tutte le associazioni corrispondenti;

formazione di separate associazioni per tutte quelle forme di attività produttiva in cui non può chiaramente distinguersi il binomio datori di lavoro-lavoratori, come quelle dei liberi esercenti un'arte o una professione, degli impiegati con funzioni direttive, delle imprese cooperative, artigiani, piccoli commercianti, ausiliari del commercio, proprietari e affittuari coltivatori diretti di fondi rustici, proprietari con fondi affittati, mezzadri. Ai fini dell'inquadramento collettivo è appunto la po-

sizione di questi produttori, costituenti le cosí dette categorie intermedie, che ha richiesto un lavoro particolare per adeguarsi all'esigenza categorica dell'art. 4 Reg.: « Le associazioni che si propongono la tutela degli interessi morali o materiali dei loro soci quando questi non siano né datori di lavori né lavoratori non possono essere legalmente riconosciute ».

Attraverso la pratica di un decennio la materia ha potuto essere sistemata - e quasi sempre con esito soddisfacente -. Le direttive di massima erano però state date, fin dagli inizi, nei limiti seguenti:

le associazioni separate di impiegati con mansioni direttive fanno capo alle associazioni superiori di datori di lavoro e cosí pure le associazioni di artigiani, piccoli commercianti, ausiliari del commercio, proprietari e affittuari coltivatori diretti di fondi rustici, proprietari di fondi con fondi affittati (queste ultime sono però escluse dalla stipulazione dei contratti collettivi di lavoro agricolo);

le associazioni separate di coloni e mezzadri fanno capo alle associazioni superiori di lavoratori agricoli;

i liberi esercenti un'arte o una professione hanno una organizzazione a parte facente capo alla Confederazione Professionisti e Artisti. (Gli ordini o collegi legalmente riconosciuti per le libere professioni anteriormente alle leggi sindacali, sono lasciati in vita, ma non possono aderire alle associazioni di grado superiore: art. 2 Legge e 35 Reg.) Non possono essere costituiti nuovi ordini

o collegi, mentre possono essere poste accanto ai collegi esistenti delle associazioni riconosciute.

Le associazioni professionali riconosciute, che esauriscono ormai quasi tutto il campo produttivo nazionale, hanno assunto le funzioni e i poteri loro assegnati dalla Legge per effetto del riconoscimento, chiesto mediante un atto di volontà dei membri e concesso per Decreto reale, su proposta del Ministro per le Corporazioni di concerto con quello dell'Interno (in vista dell'importanza dell'organizzazione sindacale ai fini dell'ordine pubblico) sentito il Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

La richiesta del riconoscimento implica il possesso dei seguenti requisiti:

raggruppare tanti lavoratori che rappresentino almeno il decimo dei lavoratori della categoria per cui l'associazione è costituita esistenti nella circoscrizione in cui l'associazione opera: o tanti datori di lavoro che impieghino almeno il decimo dei lavoratori dipendenti da imprese della specie per cui l'associazione è costituita esistenti nella circoscrizione in cui l'associazione opera (base di questo requisito numerico è il numero dei lavoratori quale risulta dalle denuncie annuali obbligatorie - art. 5 Legge - dei datori di lavoro: tali denuncie servono alla compilazione di elenchi da parte delle associazioni unitarie. Questi elenchi sono validi anche ai fini della riscossione dei contributi obbligatori, previo esame e approvazione delle Commissioni provinciali paritetiche di rappresentanti delle associazioni interessate, nonché

la pubblicazione e il ricorso eventuale degli interessati al Ministero per le Corporazioni;

perseguire - oltre alla tutela degli interessi economici e morali dei soci - scopi di assistenza, istruzione, educazione morale e nazionale dei medesimi;

avere dirigenti che presentino garanzie di capacità, moralità, sicura fede nazionale (art. 1 Legge).

La richiesta di riconoscimento deve inoltre accompagnarsi alla presentazione: - dello statuto (contenente i requisiti obbligatori richiesti dall'art. 14 Reg.); - di una relazione riguardante le origini e attività dell'associazione; - dell'elenco nominativo dei soci e dei dirigenti.

La legge sindacale non riconosce però all'associazione che è in possesso dei requisiti richiesti un *interesse legittimo* al riconoscimento, cosicché questo può essere negato quando risulti inopportuno per ragioni d'indole politica, economica o sociale, secondo un apprezzamento discrezionale della pubblica autorità. La legge non si pronuncia circa l'efficacia di questo apprezzamento, ma la dottrina prevalente nega all'associazione la possibilità di un ricorso contro i suoi risultati, che si ritengono basati su criteri insindacabili di ordine politico.

Nell'andamento dei riconoscimenti concessi va notata una particolarità, cioè che mentre la legge prevedeva, come via normale, il riconoscimento delle associazioni di grado superiore dopo quello delle associazioni unitarie, in pratica si è seguita

la via opposta, appoggiandosi alla possibilità aperta dall'art. 6 Legge: « Il riconoscimento delle Federazioni o Confederazioni importa di diritto il riconoscimento delle singole associazioni o Federazioni aderenti » (il cui elenco, statuti e atti di adesione, sono presentati dall'associazione di grado superiore insieme ai propri nel momento in cui chiede il riconoscimento).

L'associazione perde la personalità giuridica colla revoca del riconoscimento, revoca che può avvenire (colla stessa procedura stabilita per ottenere il riconoscimento) quando concorrano gravi motivi o semplicemente vengano meno le condizioni richieste. Casi pratici di tale revoca si sono avuti sia in occasione dei vari rimaneggiamenti attuati in materia d'inquadramento sia di fronte alla modificazione nel numero delle associazioni riconosciute seguita all'istituzione delle Corporazioni.

Per il singolo la qualità di membro di una categoria si può considerare come uno *status* in cui il produttore viene a trovarsi per il fatto di esercitare un'attività professionale. Essa è quindi preesistente al fatto del riconoscimento giuridico della corrispondente associazione, per quanto solo dopo il riconoscimento della medesima lo *status* diventi produttivo di diritti (tutela sindacale) e di doveri (obbligo di pagare i contributi sindacali).

L'appartenenza all'associazione richiede, oltre alla volontà del singolo, il possesso di alcuni requisiti. Per le persone fisiche questi requisiti sono la cittadinanza italiana (o la residenza nel regno da almeno 10 anni) e la buona condotta morale e po-

litica dal punto di vista nazionale; per le persone giuridiche la cittadinanza italiana e la buona condotta morale e politica dal punto di vista nazionale *dei rispettivi dirigenti* (art. 1 e 2 Reg.).

Abbiamo già accennato alla ridotta differenza esistente tra la posizione dei soci e quella dei membri della categoria non iscritti all'associazione in quanto sia agli uni che agli altri spetta l'obbligo di osservare i contratti collettivi e di pagare i contributi. Risulta però, dallo spirito delle leggi sindacali se non dalla loro lettera, che il vincolo associativo impone ai soci un maggior senso di disciplina, una coscienza sindacale piú concreta. D'altronde contro di essi esistono delle sanzioni (derivanti dal potere disciplinare dell'associazione) le quali vanno dalla censura all'espulsione. Trattandosi di associazioni sussistono le medesime sanzioni, da esercitarsi però contro i dirigenti.

Dal riconoscimento derivano alle associazioni professionali due poteri essenziali per il raggiungimento dei fini pubblici a cui lo Stato tende per loro tramite: il potere di rappresentanza e quello di impero. In forza del primo l'associazione può agire per la categoria e obbligarla giuridicamente. A tale potere si collega tutta una serie di diritti e di compiti tra cui ricordiamo:

il diritto (che è contemporaneamente da considerarsi un obbligo) di stipulare contratti collettivi obbligatori per tutti i rappresentati (art. 10 Legge);

il diritto di costituire gli istituti di assistenza, educazione, istruzione professionale, di cui al-

l'art. 4 Reg. e alle Dich. XXVIII-XXX Carta del Lavoro;

il diritto di designare i candidati alla Camera (Legge 30 apr. 1928), i membri del Consiglio Nazionale delle Corporazioni (Legge 20 marzo 1930) e delle Corporazioni (Legge 5 feb. 1934), gli esperti per le controversie individuali del lavoro (R. D. 26 feb. 1928), i rappresentanti nei corpi politici, amministrativi e tecnici dello Stato e degli altri enti pubblici (art. 11 Reg.);

il diritto di agire nelle controversie collettive del lavoro (art. 17 Legge) e di intervenire in quelle individuali (R. D. 26 feb. 1928);

il diritto di esercitare il potere disciplinare nei riguardi dei soci (persone singole per le associazioni unitarie, associazioni e singoli per quelle di grado superiore) a norma degli statuti.

Oltre ai citati rapporti di diritto pubblico, volti al raggiungimento delle loro finalità pubbliche, le associazioni riconosciute possono essere titolari di rapporti di diritto privato. Un buon numero di questi (compra-vendita di beni, locazione di immobili, ecc.) è infatti inerente, a titolo di mezzo, al raggiungimento dei fini pubblici e si può quindi ritenere compreso nella capacità giuridica che viene concessa alle associazioni mediante il riconoscimento. Una sola eccezione è espressamente contemplata dalla Legge ed è il compimento di atti di commercio (art. 22 Reg.) essendo questi incompatibili, in quanto hanno fine di lucro col carattere pubblico dell'associazione; e in quanto dovrebbero necessariamente limitarsi ai soli soci, col-

la funzione di rappresentanza di tutta la categoria affidata all'associazione riconosciuta (Circ. del Ministro per le Corporazioni, luglio 1927).

Colla figura giuridica di enti autarchici le associazioni riconosciute acquistano infine anche un *potere regolamentare* che si concreta nella possibilità di emanare ordini e istruzioni rivolti alle associazioni subordinate, e in quella di elaborare delle norme generali, obbligatorie per i dipendenti (p. e. in materia di organici del personale) o per i terzi (come in materia di contributi obbligatori). È infatti quella quota parte di potere d'impero ad essere attribuito che rende loro possibile imporre a tutti i rappresentanti un contributo annuo (art. 5 Legge) il quale costituisce, dal punto di vista giuridico, il corrispettivo del *servizio sindacale* che è reso a tutti i produttori nel loro complesso indipendentemente dalla loro appartenenza all'associazione.

Le associazioni possono essere titolari di un patrimonio (accumulato prima del riconoscimento, o ricevuto per « devoluzione » - quando la maggior parte dei soci di un'associazione non riconosciuta sia passata a far parte di quella riconosciuta, conformemente all'art. 21 Reg. - o proveniente da atti di liberalità); tuttavia la base tipica e normale della loro gestione finanziaria è rappresentata dai contributi sindacali. La riscossione di questi avviene per il tramite dei datori di lavoro che sono tenuti a corrispondere anche le quote dovute dai loro dipendenti, rimborsandosi in seguito per ritenuta.

Il potere di imporre contributi obbligatori per i non soci spetta, per disposizione dell'art. 39 Reg., alle associazioni unitarie: « le associazioni sindacali di grado superiore non possono imporre contributi ai singoli datori di lavoro e lavoratori ». I mezzi necessari al funzionamento delle associazioni di grado superiore provengono dalla ripartizione, fatta sulla quota disponibile di tali contributi, secondo un decreto del Ministro per le Corporazioni (art. 27 Reg.). La legge pone ai contributi un limite massimo e cioè per i lavoratori una somma pari alla retribuzione di una giornata di lavoro, e per i datori di lavoro la stessa somma moltiplicata per il numero dei dipendenti. In pratica però non ci si è uniformati, per la determinazione dell'onere, al criterio unico del salario medio, essendo questo di difficile determinazione, e si sono invece adottati criteri diversi per le diverse categorie.

Sull'importo globale dei contributi obbligatori riscossi dalle associazioni devono essere fatti, per legge, vari prelievi (tassativamente determinati in diverse percentuali) per i seguenti scopi:

— l'educazione nazionale, istruzione professionale, assistenza sociale e tecnica, O. N. D., O. N. M. I., G. I. L., Patronato Nazionale;

— lo Stato (la somma corrispondente viene versata nel conto corrente del Ministero Corporazioni);

— il fondo per le obbligazioni assunte dalle associazioni in conseguenza di c. c. da esse stipulati.

(V. Legge; Reg.; R. D. 27 luglio 1928; R. D. 1° dic. 1930; Legge 18 giugno 1931; R. D. Legge 19 novembre 1931; R. D. 22 sett. 1932; R. D. L. 24 aprile 1933.)

Oltre ai contributi *obbligatori,* gli statuti delle associazioni possono richiedere - dai soli soci - il pagamento di contributi *suppletivi.* Essi non hanno piú carattere statale ma contrattuale, la loro riscossione è a carico dell'associazione, e le loro motivazioni non possono uscire dal seguente ambito:

1) contributi per tessere e distintivi; 2) contributi associativi deliberati annualmente in aggiunta ai precedenti nei limiti fissati dalle associazioni di grado superiore; 3) contributi facoltativi per far fronte a spese di *assoluta* necessità (R. D. 4 aprile 1929).

Esiste infine un'altra forma di contributo detto contributo *integrativo*: esso può venir stabilito dal Ministro delle Corporazioni a carico di quelle categorie di datori di lavoro per cui i contributi base risultassero insufficienti o inadeguati (R. D. 1° dicembre 1930).

L'attività concreta delle associazioni si svolge a mezzo dei loro organi, secondo le norme fissate dalle leggi e quelle determinate dagli statuti. Questi organi sono: l'Assemblea generale (in alcuni statuti chiamata Congresso), il Presidente (per le associazioni di datori di lavoro) e il Segretario (per quelle di lavoratori), il Consiglio Direttivo o Direttorio. L'Assemblea non è esplicitamente ricordata dalla legge fra gli organi delle associazioni, ma

gli statuti vi accennano come al primo e piú importante organo sociale. Nelle associazioni unitarie l'Assemblea è formata da tutti gli iscritti, e nelle associazioni di grado superiore dai delegati delle associazioni aderenti. Le sue attribuzioni essenziali sono:

deliberare sulle questioni di maggiore importanza;

nominare i dirigenti (salvo la ratifica del Ministero delle Corporazioni) e i sindaci;

deliberare su tutte le questioni proposte dagli organi direttivi;

deliberare eventualmente, in merito a riforme dello statuto, salve le prescritte approvazioni di legge.

L'Assemblea può essere convocata dal Presidente, ma spesso, per ragioni di opportunità pratica, la convocazione è sostituita dal referendum.

Il Presidente (o Segretario) rappresenta (di regola anche processualmente) l'associazione. Egli deve guidarla al raggiungimento dei suoi fini ed è responsabile della sua gestione; non può quindi assumere funzioni analoghe in altre associazioni. Data la particolare posizione di fiducia occupata da questo organo, la sua nomina (riservata all'Assemblea) è subordinata al possesso di alcuni requisiti e precisamente: a) la cittadinanza italiana (gli stranieri non possono assumere cariche direttive); b) la garanzia di capacità, moralità e sicura fede nazionale (a giudizio delle associazioni di grado superiore e del Ministro per le Corporazioni). Né la legge né gli statuti parlano invece della

sua appartenenza alla categoria o della sua qualità di socio. L'opportunità di una scelta fatta tra gli iscritti è però generalmente riconosciuta: fra l'altro da una deliberazione del Gran Consiglio (nov. 1926) in cui è detto che « all'iscrizione si accompagna sempre la possibilità di accedere alle cariche direttive ». Per avere efficacia la nomina deve essere approvata con decreto reale (art. 7 Legge) su proposta del Ministro delle Corporazioni, di concerto con quello dell'Interno (per le associazioni il cui raggio d'azione non supera la provincia basta un decreto del Ministro per le Corporazioni, di concerto con quello dell'Interno). Il meccanismo di queste nomine costituisce un tentativo di contemperamento tra le esigenze rappresentative della categoria e le esigenze politiche, cioè tra la scelta dal basso rispecchiante l'autogoverno delle categorie, e la nomina dall'alto giustificata in base ai fini pubblici assegnati ai nuovi organismi.

Concorrendo a formare la volontà di un ente pubblico, a fini pubblici, i Presidenti e i Segretari assumono la figura di pubblici funzionari.

Il Consiglio Direttivo è esso pure nominato dall'Assemblea ma senza bisogno di approvazione; esso si compone di soci (il cui numero e la cui durata in carica sono determinati dallo statuto) e, generalmente, anche di un rappresentante dell'Associazione Mutilati e dei Presidenti degli Istituti Assistenziali collaterali. Il Consiglio è convocato e presieduto dal Presidente o dal Segretario; esso delibera, fra l'altro, circa l'ammissione e le dimissioni dei soci, ed esercita il potere disciplinare.

Accanto ai dirigenti, le associazioni hanno, ai fini della loro attività, anche degli impiegati i cui rapporti con l'associazione sono regolati da un organico stabilito dalla medesima. Come dipendenti da un ente pubblico questi rivestono la qualità di incaricati di un pubblico servizio e devono possedere gli stessi requisiti di idoneità morale e politica dei dirigenti (art. 7 Legge).

L'attività delle associazioni professionali ha, come campo tipico di esplicazione, quello dei rapporti collettivi di lavoro, dove si svolge nei modi già ricordati: stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, azione nelle controversie collettive di lavoro, intervento nelle controversie individuali, ecc. La legge sul Consiglio Nazionale Corporazioni apre però a tale attività un campo nuovo: quello dei rapporti economici fra le categorie rappresentate. In questi rapporti le categorie non sono più considerate come antagoniste, bensí come solidali su determinate materie (art. 12 n. 3 Legge 20 marzo 1930, e art. 9 Legge 5 febbraio 1934) relativamente alle quali possono quindi trovare la via di un *accordo*, sia attraverso le corporazioni, sia per opera delle associazioni interessate (salvo, nel secondo caso, l'approvazione della Corporazione, ove esista). Dei compiti oltrepassanti il campo dei rapporti di lavoro erano del resto già previsti per le associazioni professionali dall'art. 4 della Legge: « Gli statuti possono stabilire l'organizzazione... di istituti aventi per iscopo l'incremento e il miglioramento della produzione, della cultura, del-

l'arte nazionale », e dalla Dich. VI della Carta del Lavoro: « Le associazioni professionali legalmente riconosciute mantengono la disciplina della produzione e del lavoro e ne promuovono il perfezionamento », oltre che dalla Dich. VIII: « Le associazioni professionali di datori di lavoro hanno l'obbligo di promuovere in tutti i modi l'aumento e il perfezionamento della produzione e la riduzione dei costi ».

Un terzo compito - caratteristico per le associazioni sindacali fasciste - è quello dell'assistenza. L'assistenza è una forma indiretta di tutela professionale e, come tale, accessoria nelle altre formazioni sindacali. Il nostro sistema invece ha attribuito speciale importanza a questo compito come è provato dal fatto che, ai fini del riconoscimento, si richiede dalle associazioni la dimostrazione *di una effettiva attività* svolta nel campo assistenziale, e dal fatto che i contributi per l'assistenza sono elencati fra le spese *obbligatorie* delle associazioni professionali.

Abbiamo incidentalmente accennato al controllo esercitato sulle associazioni unitarie, sia dalle associazioni di grado superiore, sia da organi dello Stato sia, per delega di questi, dalle stesse associazioni di grado superiore. Il controllo è in tal caso affidato ai Consigli Direttivi, salva la facoltà lasciata al Ministro o al Prefetto di esercitare un controllo supplementare a mezzo di indagini o ispezioni. Dati i poteri concessi alle associazioni e l'importanza dei fini da esse perseguiti, si spiega l'ampiezza del controllo previsto dalla legisla-

zione sindacale nei loro riguardi. Questo controllo assume sia la forma della vigilanza, in senso lato, sul comportamento complessivo dell'associazione, sia la forma della tutela, cioè del controllo di merito sugli atti di maggiore importanza (bilanci, atti implicanti mutazioni patrimoniali, organici del personale e altri atti ricordati dall'art. 30 Reg.). Esso riguarda tanto le persone (approvazione dei dirigenti, loro revoca o sostituzione con commissari, scioglimento dei Consigli Direttivi) quanto gli atti (facoltà di compiere indagini o ispezioni, annullamento delle deliberazioni contrarie alle leggi, regolamenti, statuti o finalità essenziali dell'ente, compimento di atti necessari che fossero stati omessi).

Benché - sotto la forma della tutela - il controllo suaccennato possa estendersi a tutta l'attività delle associazioni, si è da piú parti sostenuta l'opportunità di un controllo ancora piú intenso e di una maggior pubblicità circa la loro gestione finanziaria. In tale senso è stato già provveduto per le Confederazioni stabilendo che i loro bilanci vengano presentati, in dati riassuntivi, al Parlamento.

II - Organi a carattere corporativo.

Ministero delle Corporazioni - Uffici Provinciali dell'Economia corporativa - Ispettorato Corporativo - Uffici di Collocamento - Comitati Intersindacali - Consiglio Nazionale delle Corporazioni - Corporazioni - Consigli Provinciali delle Corporazioni.

Questi organi meritano anzitutto un cenno d'insieme perché è il loro complesso, che aspira ad essere organico, quello che dà la nota nuova e caratteristica dell'ordinamento.

Gli organi a struttura sindacale, anche se, attraverso il riconoscimento, hanno ottenuto la possibilità di conciliare certi interessi divergenti, non possono attuare la disciplina unitaria delle forze economiche. D'altra parte, come abbiamo visto, l'organizzazione sindacale preesisteva, sia pure sotto forma diversa, all'ordinamento fascista, quando invece non esisteva traccia dell'organizzazione corporativa a cui il Regime doveva aspirare.

Infatti se già era andata facendosi strada l'idea che il coordinamento delle forze produttive nell'ambito nazionale fosse piú economico della reciproca concorrenza, nonché la convinzione che l'intervento statale fosse opportuno, anzi doveroso, in

ogni caso di congiuntura sfavorevole (dissesti finanziari di grandi imprese; chiusura dei mercati di sbocco, concorrenza estera), non ci si era mai spinti, prima dell'ordinamento fascista e ancora, in parte, durante la fase sindacale di questo, fino ad ammettere la legittimità giuridica e l'opportunità economica di un sistema produttivo completamente organizzato sotto l'egida dello Stato.

E questo per quanto di fronte al fatto dei reiterati - e invocati - interventi statali sarebbe riuscito facile persuadersi che quando lo Stato - per qualsiasi ragione - entra molto addentro nell'attività economica del paese, il passaggio a una forma di intervento sistematico, esercitato a mezzo di organi dell'amministrazione, non dovrebbe piú risultare cosí nuovo da stupire, né apparire cosí pericoloso da suscitare delle paure. Solo una minoranza degli osservatori seppe invece giungere dall'osservazione dei fatti alla loro logica conclusione e perciò il passaggio alla fase corporativa (attuato colla istituzione degli organi a cui accenneremo), non è andato esente da stupori né dal timore che risultasse impossibile ottenere dei risultati economici positivi per il tramite di una organizzazione *facente capo allo Stato*.

Notiamo però che se la considerazione relativa al susseguirsi degli interventi dello Stato nel campo economico, dietro pressione dei singoli interessati, può dare una giustificazione pratica dell'organizzazione corporativa dell'economia ed un argomento per rassicurare i dubbiosi circa l'ineluttabilità di certi fenomeni, essa non deve farci dimen-

ticare che la costruzione italiana non è un provvedimento di emergenza ma un ordine a sé stante, sorto dalla elaborazione originale di alcuni aspetti basilari della civiltà contemporanea, uniformato a certe esigenze della vita economica contemporanea, cosí come agli occhi del legislatore fascista esse si presentavano al tempo della legge sindacale (1926) e della Carta del Lavoro (1927), cioè prima di quel fatidico 1929 che doveva vedere le prime manifestazioni del fenomeno che venne definito, *crisi del sistema.*

Tra gli organi accennati alcuni - Corporazioni, Consiglio Nazionale delle Corporazioni, Ministero delle Corporazioni - fanno parte dell'amministrazione diretta dello Stato e rappresentano la scala gerarchica attraverso i cui gradini la volontà degli interessati ai vari problemi economici si trasforma in volontà dello Stato e assume forza di legge, oppure fornisce gli elementi per quella *regolamentazione unitaria* da cui dipende lo sviluppo armonico dell'economia nazionale. Alla periferia l'azione di questi organi centrali è trasmessa o esercitata dagli Uffici e dai Consigli Provinciali delle corporazioni, mentre gli Uffici di Collocamento e l'Ispettorato Corporativo adempiono particolari compiti richiesti dalla organicità e integralità del sistema. Il complesso dei suddetti organi costituisce l'intelaiatura, che si può dire completa (anche se in alcune parti ancora da coordinare), dell'ordinamento corporativo, l'elemento obbiettivo di questo. Tuttavia il funzionamento degli organi nominati è notevolmente influenzato dall'ele-

mento subbiettivo, cioè dall'attività degli individui che costituiscono i quadri dell'organizzazione o che, in qualunque modo, vi rientrano. Il valore determinante di questa influenza non è sempre compreso, ed ecco perché alla parte corporativa dell'ordinamento piú ancora che a quella sindacale è stata mossa l'accusa - già da noi discussa - di trascurare l'individuo o di soverchiarlo.

La partecipazione volonterosa e coscienziosa degli individui è invece tanto importante nell'ordinamento corporativo che molte delle imperfezioni attualmente lamentate sono dovute proprio a egoismi o incomprensioni degli individui (talvolta rafforzati in egoismi o incomprensioni di categoria e volti a sfruttare a proprio vantaggio le possibilità offerte dall'ordinamento). Questo fatto costituisce, senza dubbio, un inconveniente, il quale però non è specifico del sistema esaminato, bensí proprio di ogni ordinamento umano, perché ordinamento umano vuol dire interesse individuale che tende a prevalere a danno di quello collettivo, interesse presente che cerca di mettere in subordine quello futuro, egoismi stretti a interessi consolidati che ostacolano la marcia verso il maggior vantaggio comune. E siccome nessun sistema umano può prescindere dalla volontà degli individui di uniformarvisi, né dagli egoismi che tendono a trattenerlo sulle posizioni tradizionali, la massima perfezione per un ordinamento consiste nel sapere eccitare le volontà e piegare gli egoismi: al primo scopo si tende coll'educare nei singoli la « coscienza corporativa », la quale non è poi niente

altro che l'espressione di quell'« altissima tensione ideale » posta dal Duce fra i requisiti necessari per attuare il Corporativismo; il secondo scopo si raggiunge, invece, con una contrapposizione di compiti e di controlli, da cui scaturisca, quasi automaticamente, quell'interesse che va sotto la denominazione astratta di interesse nazionale.

Il metodo seguito nella elaborazione dell'ordinamento è stato quello sperimentale e il criterio basilare del Legislatore è stato quello di non intralciare, con disposizioni troppo rigide, nessuno dei possibili sviluppi e da lasciar sussistere la possibilità di tutti i coordinamenti e completamenti che la pratica mostrerà opportuni.

Degli organi centrali il primo a sorgere è stato il *Ministero delle Corporazioni*. Le sue attribuzioni nel campo sindacale sono definite dall'art. 1 del decreto costitutivo (R. D. 2 luglio 1926): « Il Ministro per le Corporazioni e, sotto la sua direzione, i Prefetti delle Provincie esercitano tutte le funzioni di organizzazione, coordinamento e controllo, affidate al Governo dalla Legge 3 aprile 1926 e dalle relative norme di attuazione ». Le funzioni accennate in tale disposizione comprendono il controllo sull'attività delle associazioni professionali (cogli istituti complementari) e delle Corporazioni (non ancora costituite, ma ricordate dalla Legge e dal Regolamento), la pubblicazione dei contratti collettivi di lavoro, l'intervento nelle controversie collettive di lavoro ecc. Compiti tutti di natura prevalentemente sindacale che devono però

essere integrati con quelli attribuiti al Ministero in forza della definizione datane dal Capo del Governo al momento dell'insediamento (31 luglio 1926): « Il Ministero delle Corporazioni è l'organo per il quale, al centro e alla periferia, si realizza la corporazione integrale; si attuano gli equilibri fra gli interessi e le forze del mondo economico e sociale ». Tale definizione porta evidentemente al di là dei compiti sindacali della Legge e del Regolamento, al di là dei compiti burocratici degli organi di semplice amministrazione dello Stato. Essa fa del Ministero l'organo supremo della nuova organizzazione produttiva nazionale al posto delle Corporazioni, già concettualmente delineate, ma di ancora lontana realizzazione.

Infatti un successivo decreto del Capo del Governo (8 maggio 1927) definendo particolareggiatamente le funzioni del Ministero, pone fra le attribuzioni di questo anche le seguenti: sovrintendere alle scuole di carattere sindacale e corporativo, attuare la propaganda dei principii corporativi, coordinare i dati inerenti alla produzione ed al lavoro provenienti da varie fonti, predisporre e promuovere la legislazione sindacale. I compiti del Ministero crescono ancora in seguito allo scioglimento del Ministero dell'Economia Nazionale (1929) di cui passano al Ministero Corporazioni le attribuzioni in materia di industria, commercio, lavoro, rapporti economici coll'estero: questi ultimi passati in parte, nel 1935, al Sottosegretariato - oggi Ministero - per gli scambi e le valute (Direzioni generali del Commercio e della po-

litica economica, dell'Industria e delle miniere, del Lavoro, della previdenza e del credito, coi relativi organi consultivi deliberativi e esecutivi).

La composizione e i compiti del Ministero sono regolati (oltre che dal decreto costitutivo) da numerosi decreti, tra cui i seguenti: R. D. 17 marzo 1927, D. M. 8 maggio 1927, R. D. 19 maggio 1927, R. D. 27 ottobre 1929, R. D. 9 gennaio 1933, R. D. 24 sett. 1936. Nei riguardi dei compiti notiamo che, oltre ai servizi già affidati al Ministero dell'Economia Nazionale, oltre ai compiti accennati in materia culturale e di propaganda, spetta al Ministero per le Corporazioni il controllo sull'attività delle associazioni professionali sotto forma di approvazione dei dirigenti, di deposito e pubblicazione dei contratti collettivi, di promulgazione delle deliberazioni delle Corporazioni (la funzione dell'intervento nelle vertenze collettive del lavoro è passata invece alle corporazioni corrispondenti, in seguito alla Legge 5 febbraio 1934). Con R. D. 28 aprile 1937-XV sono state demandate al Ministro per le Corporazioni le facoltà attribuite alle corporazioni in materia di disciplina dei prezzi in caso di urgenza. È da notare infatti che il Ministro per le Corporazioni, quale eventuale Presidente delle 22 corporazioni, partecipa ai poteri di cui sono investite le corporazioni stesse.

Il Ministero delle Corporazioni ottiene cosí la possibilità generica di attuare il coordinamento generale politico (intendendo sotto questa locuzione l'unità d'indirizzo per raggiungere lo scopo a cui tende la Nazione attraverso le molteplici manife-

stazioni di attività) tra le varie associazioni professionali oltre le associazioni, le corporazioni e lo Stato: vale a dire la possibilità di presiedere all'assetto unitario ed organico della politica economica nazionale.

I problemi dell'ordinamento corporativo affidati al Ministero presentano la particolarità di non essere solo economici, ma morali e politici e di impegnare quindi le competenze di tutti i dicasteri. Su di essi il Ministero delle Corporazioni ha però un compito di coordinamento, onde assicurare a ciascuna materia un indirizzo unitario ed organico. Per queste attribuzioni politiche, morali, economiche, la cui portata è spesso generale anziché particolare, il Ministero delle Corporazioni assume nei riguardi dell'ordinamento una posizione costituzionale di centralità che si riconnette a quella della Presidenza del Consiglio.

Nei riguardi della composizione dell'organo esaminato notiamo che i compiti del Ministero sono attualmente distribuiti tra cinque Direzioni Generali e due Uffici, nella seguente maniera:

1°) Direzione Generale del Personale, della Previdenza e del Collocamento;

2°) Direzione Generale del Lavoro e del Segretariato delle corporazioni (deposito e pubblicazione dei C.C., Ispettorato Corporativo, ecc.);

3°) Direzione Generale delle Associazioni Professionali (Controllo sulle gestioni delle associazioni professionali, cultura corporativa, mutualità, ecc.);

4°) Direzione Generale dell'Industria;
5°) Direzione Generale del Commercio;

— Ufficio Studi e Ricerche: per mezzo di questo Ufficio (in un primo tempo denominato "Commissione permanente di studi sui rapporti collettivi di lavoro e per la pubblicazione di studi e riviste") il Ministero delle Corporazioni si è fatto parte attiva nell'opera di diffusione dell'idea corporativa e nello studio dei diversi aspetti della medesima;

— Ufficio Legislativo.

Il bilancio del Ministero delle Corporazioni è diviso in due parti: il *bilancio statale* (a carico del bilancio generale dello Stato) a cui fanno capo le spese strettamente amministrative - locali, personale, funzionamento uffici, ecc. - e il *fondo speciale* (costituito col prelievo già ricordato sui contributi sindacali obbligatori) la cui gestione è sottoposta al controllo consuntivo della Corte dei Conti. Tale gestione è affidata al Ministro per le Corporazioni, ma è mantenuta separata dal bilancio statale perché diversa è l'origine dei suoi proventi e diversa l'erogazione dei medesimi che è essenzialmente rivolta a fronteggiare particolari spese che le disposizioni legislative mettono a carico del Ministero delle Corporazioni (contributi all'Istruzione professionale, al Commissariato per le Migrazioni Interne, agli Uffici di collocamento, all'ispettorato corporativo ecc.).

L'azione esercitata, al centro, dal Ministero delle Corporazioni, è riservata al Prefetto per quanto riguarda la periferia (art. 1 cit.). Però, per meglio

assicurare l'aderenza di questa alle direttive del Ministero, e per raccogliere - nell'ambito della provincia - gli uffici dipendenti dal medesimo, sono stati conservati gli Uffici Provinciali dell'Economia, organi del soppresso Ministero per l'Economia Nazionale. Modificati in parte e denominati Uffici Provinciali dell'Economia Corporativa, essi vennero regolati dal T. U. approvato con R. D. 20 settembre 1934 (modificato piú tardi). Essi costituiscono organi decentrati della pubblica amministrazione, e sono perciò privi di personalità giuridica. Una parte del loro personale è alla diretta dipendenza del Ministero delle Corporazioni e a carico del relativo bilancio; il resto è a carico dei Consigli Provinciali delle Corporazioni dato che agli Uffici accennati è stata attribuita la funzione di Segreteria dei Consigli, onde attuare il collegamento dell'attività di questi con l'attività della pubblica amministrazione.

Ai fini dell'accentramento degli organi locali posti alla dipendenza del Ministero delle Corporazioni venne inoltre stabilito che gli organi locali di tale natura aventi sede nel capoluogo di provincia potessero essere fusi cogli Uffici o aggregati ad essi, mentre quelli aventi sede diversa potessero essere posti alla dipendenza degli Uffici come sezioni staccate.

Le funzioni degli Uffici consistono nella raccolta dei dati riflettenti il movimento economico e sociale della provincia e in numerosi altri compiti, aventi diversa fonte. Ricordiamo: il controllo sui disegni e modelli di fabbrica e sui marchi e segni

distintivi; la compilazione dei certificati di origine delle merci e quella delle mercuriali e listini dei prezzi; la compilazione e l'aggiornamento del registro delle ditte esercitanti una attività industriale, commerciale o agricola nella circoscrizione, ecc.

L'*Ispettorato Corporativo* ha sostituito, a seguito del R. D. 14 nov. 1929, le altre forme di ispettorato vigenti (per l'industria e il lavoro) allo scopo di limitare l'inconveniente materiale e psicologico della pluralità di enti ispettivi. È un organo speciale del Ministero delle Corporazioni composto da un circolo di Ispettori Corporativi Centrali, aventi sede presso il Ministero, e da un Ispettorato Medico avente sede in Roma; da Uffici interprovinciali e da Sezioni (normalmente provinciali). È quindi organo dell'amministrazione diretta dello Stato a sistema decentrato. Oltre alle attribuzioni ad esso demandate da leggi, regolamenti o norme del Consiglio Nazionale delle Corporazioni, l'Ispettorato Corporativo ha ricevuto dalla Legge 16 giugno 1932 le attribuzioni seguenti:

una competenza esclusiva per la vigilanza sull'applicazione delle norme sul lavoro, assistenza e previdenza sociale, che le singole leggi affidano a organi del Ministero delle Corporazioni o a enti dipendenti da questo;

vigilanza sull'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro e norme equiparate;

vigilanza sul funzionamento delle attività previdenziali, assistenziali e igienico-sanitarie a favore dei prestatori d'opera;

raccolta di tutte le notizie e informazioni ri-

chieste dal Ministero delle Corporazioni o dalla Magistratura del lavoro circa le condizioni e lo sviluppo della produzione nazionale e delle singole attività produttive;

compimento di rilevazioni, indagini, inchieste di cui sia incaricato dal Ministero delle Corporazioni.

Nell'ambito di loro competenza le attribuzioni dell'Ispettorato hanno il carattere di funzioni di polizia giudiziaria, per cui coloro che non si attengono alle legittime richieste degli ispettori vanno incontro a sanzioni. Cosí per aver fornito scientemente notizie inesatte o incomplete o non averne fornite affatto è fissata l'ammenda fino a L. 3000, mentre per l'inosservanza delle disposizioni legittimamente dettate dagli ispettori è prevista ammenda fino a L. 2000. In caso di mancata osservanza delle disposizioni di legge su cui è chiamato a vigilare l'Ispettorato, questo ha facoltà di diffidare il datore di lavoro, fissando un termine per la regolarizzazione. In materia di prevenzione infortuni le disposizioni impartite dagli ispettori sono addirittura esecutive. La spesa inerente all'Ispettorato è a carico dello Stato solo nella misura prevista per gli Ispettorati che vennero soppressi colla creazione dell'Ispettorato Corporativo. La spesa eccedente è fronteggiata con contributi a carico degli istituti per le assicurazioni sociali, delle imprese industriali e agricole soggette al pagamento dell' assicurazione infortuni (nella misura stabilita con decreto del Ministero delle Corporazioni) ed eventualmente con un con-

tributo a carico del fondo speciale delle Corporazioni.

I *Comitati Intersindacali* sono sorti come istituzioni di fatto. La loro opportunità è stata suggerita dalla vita pratica la quale ne ha anche determinato le attribuzioni.

Primo a sorgere fu un Comitato Intersindacale Centrale, derivato dalle convocazioni saltuarie di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori ad iniziativa del Segretario del Partito, e avente scopo di esaminare le questioni a cui dava luogo l'applicazione dell'ordinamento sindacale. Per la sua composizione (rappresentanti delle supreme organizzazioni sindacali presieduti dal Segretario del Partito e piú tardi dal Capo del Governo) e per il suo scopo (risolvere dei problemi inerenti alla produzione su un piano superiore a quello dei singoli interessi) questo Comitato si può considerare una specie di anticipazione embrionale del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Visti i buoni risultati ottenuti mediante l'azione di coordinamento tra l'attività economica e quella politica, vennero istituiti nel 1927 i Comitati Intersindacali Provinciali. Disciplinati prima con circolare del Segretario del Partito (2 agosto 1927), poi dal Gran Consiglio Fascista (che ne accolse come validi gli accordi, salvo la ratifica del Ministero delle Corporazioni), essi vennero infine regolati con R. D. L. 17 nov. 1932.

I Comitati Intersindacali hanno esercitato la prima forma di attività corporativa applicandosi alla risoluzione dei piú gravi problemi economici

dell'ora, come il ribasso dei salari, l'adeguamento dei prezzi a quota 90 ecc. Hanno inoltre facilitato i primi passi del nuovo ordinamento col curare la conclusione di contratti collettivi, la risoluzione di vertenze e sopratutto - elemento psicologico di notevole importanza - col creare l'ambiente adatto alla comprensione fra gli organi dell'azione economica e quelli dell'azione politica, comprensione che, al sommo dell'ordinamento, si era già concretata colla nomina del Capo del Governo (Capo anche del Partito) a Presidente del Comitato Corporativo Centrale. Costituendosi però gli organi corporativi veri e propri sono sorte nei riguardi dei Comitati Intersindacali incertezze di vario genere, tanto che si è pensato di fonderli coi Consigli e cogli Uffici Provinciali dell'Economia Corporativa. Primo a trasformarsi è stato il Comitato Intersindacale Centrale che diventa (in seguito alla Legge 20 marzo 1930) Comitato Corporativo Centrale, organo del Consiglio Nazionale delle Corporazioni. I Comitati Intersindacali Provinciali furono allora lasciati in vita come organi del Partito colla seguente composizione: Segretario Federale (Presidente), rappresentanti legali delle Associazioni Professionali operanti nella provincia, Viceprefetto, Fiduciario provinciale dell'Ente Nazionale per la Cooperazione (membri); e coi seguenti compiti:

vigilanza generale politica sull'attività delle associazioni professionali;

vigilanza sulla stipulazione dei contratti collettivi;

intervento per la risoluzione delle controversie del lavoro;

elaborazione di iniziative nel campo della produzione e dell'assistenza;

controllo sul licenziamento dei dirigenti sindacali.

La trasformazione di questi organi è avvenuta invece nel 1937 attraverso la soppressione (operata dal Segretario del Partito) dei Comitati Intersindacali provinciali e la modificazione dei C. P. E. C. in modo da assicurare ad essi una competente partecipazione del Partito alla loro attività.

Gli *Uffici di collocamento* furono creati nel 1928 (RR. DD. 29 marzo e 6 dic. 1928 modificati con RR. DD. 9 dic. 1929 n. 2333 e 2393 e recentemente con R. D. 18 ottobre 1934). Essi realizzano le deliberazioni della Convenzione Internazionale di Washington (creazione di uffici di collocamento gratuiti e pubblici) assolvendo l'impegno preso dal nostro paese colla ratifica della medesima. Date le ripercussioni che la funzione del collocamento può avere nel campo sociale e in quello economico il nostro ordinamento la considera funzione pubblica e ne attribuisce allo Stato il monopolio sulla base dei seguenti principii:

gli organi incaricati del collocamento della mano d'opera sono organi dello Stato, regolati da norme che lo Stato stesso emana;

la composizione delle Commissioni preposte agli uffici di collocamento è paritetica e l'opera di questi gratuita;

l'assunzione del lavoratore per il tramite degli uffici è obbligatoria.

Questi principii sono il risultato dell'indirizzo segnato in materia dalla parte III della Carta del Lavoro dove è detto che il fenomeno dell'occupazione e disoccupazione è « indice complessivo delle condizioni della produzione e del lavoro » (Dich. XXII); che gli uffici « sono costituiti a base paritetica sotto il controllo degli organi corporativi dello Stato » (Dich. XXIII) e che « le associazioni professionali hanno l'obbligo di esercitare un'azione selettiva fra i lavoratori, diretta ad elevarne sempre piú la capacità tecnica e il valore morale » (Dich. XXIV). I vantaggi dell'organizzazione pubblica in confronto a quella libera non hanno bisogno di dimostrazioni, essendo stati riconosciuti universalmente e sanciti esplicitamente dalla Conferenza di Washington. Tuttavia la prima elaborazione integrale della materia, attuata in Italia coi Decreti del 1928 e 1929, ha fatto lamentare degli inconvenienti dovuti alla pluralità di uffici operanti ciascuno per proprio conto nella stessa zona. Ad eliminare tali inconvenienti, ha provveduto, dopo lunghe polemiche, il citato Decreto 18 ottobre 1934 il quale sanciva i seguenti principii: gli uffici di collocamento devono costituirsi con decreto del Ministero delle Corporazioni in numero di uno per provincia con sede presso i Consigli Provinciali dell'Economia Corporativa; l'Ufficio Provinciale è diviso in Sezioni professionali (aventi sede presso le rispettive associazioni sindacali dei lavoratori) ed è diretto da una commissione

paritetica di rappresentanti delle associazioni professionali interessate, presieduti dal Segretario Federale; a tutti i collocatori e funzionari dell'ufficio e delle sezioni, è preposto un unico dirigente, nominato dal Ministero delle Corporazioni su proposta della Commissione.

Il dirigente unico assicura al fenomeno del collocamento unità di indirizzo nell'ambito provinciale, seguendo le direttive del Prefetto (in qualità di Presidente del Consiglio Provinciale dell'Economia Corporativa) e quelle del Ministero delle Corporazioni per quanto riguarda la gestione amministrativa e tecnica dell'ufficio, mentre nei riguardi dell'andamento sindacale degli uffici è sottoposto al Segretario Federale (nella sua qualità di Presidente della Commissione direttiva). In particolare spettano al dirigente i seguenti compiti:

dare ai collocatori delle sezioni le disposizioni circa la ripartizione delle richieste di mano d'opera;

disciplinare le eventuali iscrizioni di un medesimo lavoratore a piú sezioni;

dirigere l'andamento amministrativo e vigilare circa l'andamento tecnico delle singole sezioni, nonché circa la raccolta e rilevazione dei dati statistici della disoccupazione;

formulare eventuali proposte di semplificazione e di piú razionale attrezzatura degli uffici.

L'organizzazione risultante dal decreto citato facilita l'unità di visione e di azione sul mercato nazionale della mano d'opera, ma comporta anche degli obblighi la cui natura discende diretta-

mente dal carattere pubblico riconosciuto alla funzione del collocamento: obbligo del lavoratore di iscriversi all'ufficio di collocamento dietro presentazione del libretto di lavoro, nei casi in cui questo è prescritto (art. 8 Legge 10 gennaio 1935 sul libretto di lavoro); obbligo del datore di lavoro di assumere la mano d'opera per il tramite degli uffici; obbligo (fatto ad entrambi) di denunciare il licenziamento o, rispettivamente, la riassunzione entro 5 giorni dal loro verificarsi. La violazione di tali obblighi importa sanzioni penali sotto la forma di un'ammenda che varia per il datore di lavoro da L. 50 a 200 per ciascun lavoratore licenziato e non dichiarato, da L. 50 a 300 per ciascun lavoratore illegalmente assunto; per il lavoratore l'ammenda può salire fino a un massimo di L. 200 in caso di mancata iscrizione, e di L. 300 in caso di illegale assunzione.

Per quanto riguarda le assunzioni il metodo adottato in un primo tempo prevedeva la scelta del lavoratore, da parte del datore di lavoro, negli elenchi compilati dalle sezioni, tenendo conto dei titoli di preferenza: iscrizione al Partito, iscrizione ai Sindacati, qualità di ex-combattente, ecc. Tale facoltà di scelta ha però dato luogo a vivaci polemiche da parte di coloro che vi vedevano una inutile ingerenza del datore di lavoro nei poteri discrezionali concessi al collocatore circa il riassorbimento della mano d'opera disoccupata. La disputa è stata risolta sul terreno politico con deliberazione del Gran Consiglio Fascista e tradotta poi in alcune direttive di massima che il Ministe-

ro delle Corporazioni ha trasmesso alle Confederazioni (marzo 1935). Le Confederazioni per cui funzionano gli uffici provinciali di collocamento (agricoltura, industria e commercio) sono state invitate a disciplinare la materia della facoltà di scelta con contratto collettivo: però le direttive ministeriali hanno dichiarato che la facoltà di scelta era da concedersi nell'agricoltura solo per i lavoratori specializzati, nell'industria solo per gli operai qualificati e specializzati, nel commercio solo per i dipendenti svolgenti mansioni di fiducia: che in tutti i casi, poi, era da fissarsi la *percentuale massima* dei lavoratori che possono essere assunti in base a scelta del datore di lavoro.

Ma l'esame delle disposizioni legislative non basta a giustificare la classificazione degli uffici di collocamento (specie nella loro attuale struttura, non ancora stabilizzata, per quanto già sia intervenuta una dichiarazione del G. C. F. a gettare le basi della trasformazione definitiva) tra gli organi *a carattere corporativo*, se non ci si riporta allo spirito che ha animato la loro costituzione e stimolato le loro trasformazioni. Questo spirito è espresso nella Carta del Lavoro dove il fenomeno dell'occupazione e disoccupazione dei lavoratori è dichiarato « indice complessivo delle condizioni della produzione », cioè elemento che oltrepassa l'interesse della speciale categoria di cui fa parte il lavoratore disoccupato per influenzare tutto il campo produttivo. Questa visione del fenomeno impone non solo la cura ma anche la profilassi del fenomeno. A questa gli uffici potrebbero contribuire

fornendo - sulla base dei dati raccolti e delle esperienze fatte - certe direttive circa l'avviamento al lavoro e l'istruzione professionale e soprattutto avvicinandosi alle istituzioni aventi per iscopo di orientare i lavoratori disoccupati verso i mestieri piú richiesti, anche se diversi da quelli che essi originariamente avevano scelto. Quanto alla cura è necessario che essa sia attuata su base nazionale, in collegamento coll'attività dei commissariati per le migrazioni, e in contatto continuo cogli organi preposti alla disciplina della produzione - prime fra tutti le corporazioni - giacché tali organi devono tener conto di questo « indice » nelle loro deliberazioni.

Pure di carattere corporativo è la tendenza che si è manifestata circa i criteri di preferenza di fronte alla rioccupazione, cioè quella di prendere in considerazione vari elementi di ordine sociale (p. es. la famiglia numerosa). In questo campo, prima che risultassero chiare le direttive accennate (non ancora sancite dalla legge) si è svolta una lunga lotta tra i sostenitori della libertà di scelta da parte dell'assuntore e i fautori di piú ampi poteri da concedere ad un *collocatore* (opportunamente scelto e preparato) onde porlo in grado di tener conto delle condizioni di famiglia, della durata della disoccupazione e degli altri elementi di discriminazione, e quindi di ripartire il complesso del lavoro disponibile col massimo senso di giustizia sociale.

I *Consigli provinciali delle corporazioni* costituiscono l'ultima modificazione di alcuni organi

provinciali dell' amministrazione indiretta dello Stato. Essi derivano infatti dalle vecchie Camere di Commercio e Industria (disciplinate fin dal 1862) e dai Consigli agrari provinciali, le cui attribuzioni venivano, nel 1926, accentrate nei Consigli provinciali dell'economia. Questi, a loro volta, venivano trasformati, con L. 18 luglio 1931, nei Consigli provinciali dell'economia corporativa, allo scopo di conferire anche a questi organi locali il necessario spirito corporativo. In realtà la trasformazione cosí operata risultò piuttosto di forma che di spirito e di sostanza, cosicché si impose presto la necessità di una nuova e piú profonda modificazione. Ad essa si addivenne nel 1937, dando ai Consigli la loro attuale figura e denominazione.

Con la modificazione del 1931 e le correzioni successive, raccolte in T. U. (approvato con R. D. 20 sett. 1934) i Consigli sono diventati l'organo proprio della rappresentanza e tutela di tutta l'attività economica della provincia: « I C. P. E. C. rappresentano in modo unitario ed integrale gli interessi delle attività economiche delle rispettive provincie e ne assicurano e ne promuovono il coordinamento e lo sviluppo in armonia con gli interessi generali economici della nazione » (art. 2 del T. U.).

I Consigli costituiscono persone giuridiche di diritto pubblico, organi dell'amministrazione indiretta dello Stato, aventi sede in ogni capoluogo di provincia.

Fra le attribuzioni affidate ai Consigli ricordiamo le seguenti:

promuovere il coordinamento dell'attività assistenziale e dell'attività sindacale in quanto dirette all'incremento e perfezionamento della produzione, e, in genere, promuovere tutte le iniziative aventi per iscopo l'incremento della produzione, il miglioramento delle condizioni economiche e sociali della provincia, nonché formulare proposte al riguardo;

dare pareri in materia di polizia rurale, usi civici, fiere e mercati o - quando ne siano richiesti - su ogni questione relativa alla produzione, al credito, al risparmio, alla previdenza sociale, all'istruzione professionale;

esercitare nei casi, alle condizioni e con le norme stabilite, le funzioni di tutela sugli enti e istituti di carattere pubblico della provincia aventi per iscopo l'incremento della produzione, credito, risparmio, previdenza sociale e istruzione professionale, escluse solo le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e le associazioni professionali coi relativi enti complementari;

compilare i ruoli degli stimatori e pesatori pubblici, periti, esperti e mediatori;

amministrare le borse di commercio;

esercitare il controllo sugli uffici di collocamento;

provvedere alle designazioni dei cittadini destinati a fungere da esperti presso la Magistratura del lavoro o come assistenti presso le sezioni del lavoro;

compilare e rivedere periodicamente le raccolte di usi e consuetudini commerciali e agrari della provincia;

adempiere i compiti attribuiti da leggi e regolamenti speciali alle cessate Camere di Commercio e Industria e ai Consigli agrari provinciali.

I membri del Consiglio sono designati in numero paritetico dalle associazioni professionali riconosciute e operanti nella provincia. Possono essere ammessi alla designazione di consiglieri anche gli istituti e enti pubblici che esplicano la loro attività nella provincia quando rappresentino interessi economici rilevanti. La nomina dei consiglieri designati avviene con decreto del Prefetto, secondo una ripartizione fissata con decreto dal Ministro per le Corporazioni.

Gli organi del Consiglio sono: il Presidente (che è, di diritto, il Prefetto), il Vice-Presidente, il Comitato di Presidenza, il Consiglio Generale, le Commissioni speciali permanenti eventualmente costituite. Inoltre ogni Consiglio ha un Collegio dei Revisori. Presidente del Consiglio è, di diritto, il Prefetto; il Vice-Presidente che lo coadiuva, come pure i Presidenti e Vice-Presidenti delle Sezioni che, insieme al Presidente, costituiscono il Comitato di Presidenza, sono invece nominati con decreto del Ministro per le Corporazioni e scelti in modo che sia mantenuta la rappresentanza paritetica tra datori di lavoro e lavoratori. Tutte le cariche sono gratuite, durano 4 anni e ammettono riconferma. Il Comitato di Presidenza compila il bilancio preventivo e il conto

consuntivo e prende, nei casi di urgenza, le deliberazioni di competenza del Consiglio e delle Sezioni.

Il Consiglio Generale è composto dai membri del Comitato di Presidenza, dai Consiglieri delle Sezioni e da membri di diritto aventi voto consultivo: ispettore corporativo, ispettore agrario, direttore della Cattedra ambulante di agricoltura, comandante della Milizia Forestale, capo del Genio Civile, veterinario provinciale. Possono però essere chiamati a partecipare, con voto consultivo, a singole adunanze degli organi del Consiglio, i dirigenti di uffici locali delle altre amministrazioni statali o parastatali o gli esperti nella questione trattata. Il Consiglio Generale esamina i bilanci, delibera circa le questioni generali a lui sottoposte dal Ministero delle Corporazioni o da altri Ministeri e circa la costituzione o la partecipazione a aziende, gestioni o servizi speciali.

Le Commissioni speciali possono essere costituite con membri appartenenti al Consiglio, per regolare materie aventi carattere prevalentemente tecnico o per assumere l'amministrazione delle aziende, gestioni o servizi speciali. La loro costituzione avviene con decreto del Ministro per le Corporazioni.

Il Collegio dei revisori è composto di consiglieri scelti in modo tale che in esso risultino rappresentate tutte le sezioni e assicurata la rappresentanza paritetica.

Quanto alle Sezioni, la Legge 18 aprile 1926 stabilisce: « Il Consiglio funziona a mezzo delle

sue Sezioni » (art. 1). Queste rappresentano quindi *l'organo normale di funzionamento*. Il loro numero, composizione e competenza sono stabiliti con decreto del Ministro delle Corporazioni. Le sezioni possono essere convocate congiuntamente. Le loro deliberazioni sono sempre soggette al visto del Presidente.

Come enti autarchici i Consigli sono sottoposti al controllo dello Stato, controllo che assume la forma di tutela da parte del Ministro per le Corporazioni. Tale tutela è attuata mediante l'approvazione dei bilanci, dei regolamenti e dei piú importanti atti di gestione. È inoltre previsto un controllo generico sulla loro attività, controllo che può portare a ordinare il compimento degli atti stimati necessari per legge, per regolamento o per il raggiungimento delle finalità essenziali dell'ente ed omessi da questo; ad annullare le deliberazioni contrarie alle leggi, regolamenti e finalità essenziali; allo scioglimento del Consiglio attribuendone le funzioni ad una commissione composta del Prefetto e di due membri, uno per i datori di lavoro e l'altro per i lavoratori.

Cosí come è previsto dalla legge del 1934 il patrimonio del Consiglio è formato da rendite patrimoniali, da diritti percepiti sui certificati e atti rilasciati e sulle iscrizioni ai ruoli tenuti dal Consiglio, da un contributo annuo degli Istituti delle Assicurazioni Sociali, da alcune imposte e sovrimposte, da contributi volontari dei singoli e di enti, e infine dal gettito della cosiddetta *imposta consigliare*, che colpisce i redditi provenienti da attività

commerciali, industriali o agricole soggette ad imposta di ricchezza mobile ed esercitate nell'ambito della provincia. Per tale imposta è fissata un'aliquota massima e stabilita l'esenzione dei redditi minimi.

La trasformazione intervenuta con R. D. L. 28 aprile 1937, n. 524 (e coi precedenti R. D. L. 3 settembre 1936, n. 1900, e R. D. L. 18 gennaio 1937, n. 235) se isolatamente considerata non riguarda che pochi punti dell'ordinamento dei Consigli e precisamente:

il nome (trasformato in quello di Consigli Provinciali delle Corporazioni);

l'organico del personale, dato che una parte del personale degli Uffici provinciali dell'economia corporativa ha assunto la figura di personale di Stato (i suoi ruoli sono aggiunti alle Tabelle organiche del Ministero delle Corporazioni);

il Comitato di Presidenza, del quale continua ad essere capo il Prefetto mentre vengono meglio specificati gli altri membri: il Segretario Federale (Vice-Presidente), i Presidenti e Vice-Presidenti di Sezione, un rappresentante, in seno al Consiglio Generale, delle Unioni interprovinciali dei datori di lavoro e dei lavoratori delle aziende del Credito e dell'Assicurazione, dell'Unione Professionisti e Artisti, dell'Ente Nazionale per la Cooperazione. I Presidenti delle Sezioni sono ancora nominati dal Ministro delle Corporazioni, ma su proposta del Segretario del Partito. Vice-Presidenti di diritto sono i Dirigenti delle Unioni provinciali dei datori di lavoro e lavoratori delle rispettive

categorie. Alle attribuzioni precedentemente affidate al Comitato di Presidenza (bilancio preventivo, conto consuntivo, deliberazioni d'urgenza in luogo del Consiglio e delle Sezioni) sono aggiunte le seguenti: — provvedere all'accertamento, alla determinazione e al controllo dei prezzi nell'ambito provinciale secondo le direttive degli Organi corporativi centrali; — adoperarsi per la regolare sollecita stipulazione dei contratti collettivi aventi efficacia nell'ambito provinciale; — pronunciarsi circa il licenziamento dei lavoratori aventi cariche sindacali; — esaminare le questioni inerenti alla vita economica della Provincia e sottoposte al Comitato dal Segretario Federale.

Per comprendere le trasformazioni accennate bisogna ricordare che prima dell'emanazione del R. D. L. 28 agosto 1937 erano stati sciolti i Comitati intersindacali provinciali onde demandare le loro funzioni ad organi dell' ordinamento economico. Gli organi piú adatti allo scopo, cioè i Consigli provinciali dell'economia corporativa, dovevano tuttavia subire una trasformazione strutturale, onde assicurare ai rappresentanti del P. N. F. un posto adeguato alle funzioni che essi avevano lodevolmente espletato nei disciolti Comitati e che erano state ad essi attribuite nelle stesse corporazioni.

Un'altra modificazione è stata apportata ai Consigli per quanto riguarda le Commissioni corporative. Diventando organi periferici delle Corporazioni i Consigli sono stati autorizzati a costituire, analogamente a quanto avviene nella Corporazione, delle *Commissioni corporative* per l'esame

di problemi singoli o di questioni relative a categorie rappresentate da sezioni diverse del Consiglio. Tali Commissioni sono composte da membri del Consiglio Generale, da un rappresentante del Partito e da esperti. La loro costituzione, composizione e competenza sono determinate con decreto del Prefetto. I loro rapporti con le corporazioni avvengono attraverso il Ministero delle Corporazioni.

Il *Consiglio Nazionale delle Corporazioni* è stato creato in base all'art. 4 R. D. 1° luglio 1926 come organo consultivo del Ministero delle Corporazioni per le questioni relative « a corporazioni diverse o ad associazioni appartenenti a corporazioni diverse » e « per le altre questioni che venissero ad esso sottoposte dal Ministro per le Corporazioni ».

Benché successivamente sia stata modificata a mezzo di decreti la sua composizione stabilendo che ne facessero parte anche un rappresentante dell'Ente Nazionale per la Cooperazione, il Segretario del Partito, un rappresentante delle Associazioni di dipendenti dallo Stato e dagli altri enti pubblici (RR. DD. 21 aprile e 14 luglio 1927), il Consiglio previsto nel 1926 non è stato mai costituito e non avrebbe avuto ragioni per esserlo. Si trattava infatti di un organo reso prevalentemente burocratico dalla preponderante partecipazione di membri della Pubblica Amministrazione e privo di efficacia diretta perché mancante di potere gerarchico sulle associazioni sindacali e di poteri normativi nel campo economico. La costitu-

zione effettiva del Consiglio tardò quindi fino al 1930 e piú precisamente fino alla Legge 20 marzo che veniva denominata « Riforma del Consiglio Nazionale delle Corporazioni » mentre, in realtà, essa creava l'organo nella sua forma tipica ed efficiente, cioè come istituto chiamato a concretare una nuova fase di sviluppo dell' organizzazione economica fascista. Tale « Riforma » è stata dettata da esigenze di carattere vario - teorico e pratico - che possiamo riassumere come segue:

risolvere il problema della rappresentanza integrale degli interessi economici nazionali;

creare un organo il quale oltre alle tradizionali funzioni amministrative e consultive fosse in grado di esercitare anche quelle normative in materia economica: punto cruciale del nuovo ordinamento;

forgiare lo strumento per la coordinazione del settore economico con quello politico nell'ambito dello Stato.

Queste esigenze risultano chiaramente dalle discussioni e dichiarazioni fatte intorno al progetto di legge. Cosí, nel discorso del Ministro delle Corporazioni alla Camera, il Consiglio è stato definito « corporazione integrale » in quanto « riassume e sintetizza tutte le attività produttive del popolo italiano ». E il Duce stesso ha affermato:

« Col Consiglio Nazionale delle Corporazioni si forgia lo strumento di un ordine economico nuovo; lo strumento, si noti, e non, di colpo, un ordine economico nuovo ».

È a questo strumento che spetta di realizzare

« la funzione dello Stato fascista nella produzione ». Nella sua espressione tipica e definitiva questa nuova *funzione statale* non sarà di intervento e di controllo, bensí di coordinamento e di disciplina delle forze produttive o, piú esattamente, essa rappresenterà una forma nuova di intervento che si esercita - è vero - a mezzo di un organo dello Stato, però di un organo *sui generis* in quanto composto dai rappresentanti degli stessi interessi che devono essere disciplinati.

La discussione intorno al progetto di legge sul C. N. C. è stata una delle piú vivaci e interessanti. Essa è durata circa due anni e vi hanno partecipato il Gran Consiglio Fascista (trattandosi di materia avente carattere costituzionale ai sensi della Legge 9 dic. 1928), i Presidenti delle Confederazioni Nazionali (richiesti del loro parere quali rappresentanti delle categorie sindacalmente inquadrate), il Consiglio dei Ministri e le due Camere, operando cosí una vasta collaborazione di sforzi che portò a modificazioni e aggiunte sul progetto originale. Di fronte al Consiglio, quale è prospettato dalla Legge 20 marzo 1930, dovevano essere definiti due ordini di rapporti:

a) rapporti tra l'organizzazione sindacale creata dalla Legge 3 aprile 1926 e l'organizzazione corporativa sintetizzata nel Consiglio. La questione è stata risolta assumendo l'organizzazione sindacale come base per la realizzazione del principio della rappresentanza professionale, e considerando invece il Consiglio un organo che completa

l'organizzazione medesima in quanto ne coordina le esigenze colle esigenze dello Stato;

b) rapporti cogli organi costituzionali e in particolare col Parlamento. Si era infatti parlato del Consiglio come di un'assemblea corporativa, che dai compiti normativi in materia economica avrebbe potuto facilmente passare a quelli legislativi, cosicché la Camera dei Deputati ne sarebbe diventata un doppione. A tutt'oggi, però, la Riforma Costituzionale, pur essendo ormai impostata, non ha ricevuto ancora attuazione legislativa. Ricordiamo in proposito come, nonostante le innovazioni apportate in materia elettorale, l'attuale modo di designazione dei deputati non basti a trasformare la Camera in una Assemblea professionale, ma come, d'altra parte, il principio della rappresentanza politica chiamata ad agire per *fini sempre ultraprofessionali* differisca dal principio della rappresentanza professionale concretata nel Consiglio e chiamata a esporre *degli interessi di categoria* che solo nella loro ultima fase potrebbero dirsi interessi generali.

Allo stato attuale della loro organizzazione Camera e Consiglio non sono quindi intersostituibili. Per quanto riguarda quest'ultimo è stato esplicitamente affermato che il suo potere normativo non può prescindere dalle leggi dello Stato, vale a dire che, anche nel proprio ambito, la norma corporativa è gerarchicamente subordinata alle norme emanate dal potere legislativo.

Colla istituzione del Consiglio e col conferimento ad esso d'importanti funzioni non si è perciò

operata una sostituzione di competenze, ma una distribuzione delle medesime tra gli organi dello Stato in modo da farli aderire, piú strettamente di quanto non avvenisse prima, al campo in cui operano: il sindacato disciplina le attività professionali dei singoli in funzione degli interessi di categoria, la coppia dei sindacati disciplina i rapporti professionali tra i singoli in funzione del ramo di produzione, il Consiglio Nazionale delle Corporazioni disciplina i rapporti economici tra i vari rami della produzione in funzione del benessere economico nazionale, il Parlamento interviene in funzione degli interessi generali della Nazione. Nella realizzazione concreta, come nei principii ideali dell'ordinamento, l'interesse politico nazionale comprende dunque, e sovrasta, non solo l'interesse del singolo ma quelli della categoria, del ramo di produzione e della stessa produzione considerata nel suo complesso e sintetizzata nel Consiglio. Il Consiglio può essere qualificato organo rappresentativo, non nel senso tecnico usato a proposito delle Associazioni professionali dagli art. 5 e 10 della Legge 3 aprile, ma in quanto i suoi membri sono designati da gruppi collettivi di particolare importanza per la vita nazionale o, comunque, esprimono gli interessi di dati gruppi. I membri del Consiglio possono essere classificati come segue:

Presidenti delle Confederazioni e membri designati dai superiori organi collegiali delle medesime, conformemente all'art. 8 della legge e alla Tabella annessa alla medesima;

membri designati, a norma di statuto, dalle Associazioni fra i dipendenti dello Stato e dall'Ente Nazionale per la Cooperazione;

membri di diritto;

esperti nelle questioni economiche e corporative (in numero di 10).

Per essere membro del Consiglio si richiedono gli stessi requisiti che per la elezione a deputato. La qualità di membro è riconosciuta con decreto reale, su proposta del Capo del Governo, e importa la prestazione del giuramento. I membri di diritto, essendo tali in ragione della carica, rimangono membri finché ricoprono la medesima; quelli non di diritto durano in carica tre anni e possono essere riconfermati: ove però essi perdano i requisiti richiesti per essere membri, questa qualità viene loro tolta colla stessa procedura richiesta per il conferimento.

Sono organi del Consiglio, secondo l'art. 2 della legge, « le sezioni e sottosezioni, le commissioni speciali permanenti, l'Assemblea Generale, il Comitato Corporativo Centrale ».

Il Capo del Governo, a cui spetta la presidenza del Consiglio in tutti i suoi organi, ha funzioni proprie e autonome cosicché dev'essere considerato come organo del Consiglio anche se l'art. 2 non lo enumera fra i medesimi. Data la particolare posizione del Capo del Governo nel nostro ordinamento costituzionale, questa presidenza concreta la saldatura del Consiglio - organizzazione unitaria dell'economia nazionale - cogli altri organi (e, rispettivamente, gli altri settori) della vita sta-

tale. In altre parole essa concreta l'unità ideologica della vita nazionale di cui l'azione politica del partito, quella burocratica della Pubblica Amministrazione e quella economica delle categorie professionali non sono che espressioni parziali, fonti di energia da coordinare allo stesso fine. Il Capo del Governo ha, nel Consiglio, una duplice serie di funzioni: in quanto Capo del Governo e in quanto Presidente del Consiglio stesso. In quanto Capo del Governo egli costituisce le Commissioni speciali permanenti che si rendono necessarie, conferisce al Consiglio l'esercizio del potere normativo e può vietare la pubblicazione delle norme e degli accordi corporativi. Queste funzioni non sono delegabili. In quanto Presidente del Consiglio egli ha il compito di convocare tutti gli organi di questo e di dirigerne i lavori. In sua vece o per sua delega queste attribuzioni possono però essere esercitate dal Ministro delle Corporazioni. Per gli organi minori - sezioni, sottosezioni, commissioni permanenti - la presidenza può inoltre essere affidata ad un ministro o sottosegretario, a un membro del Consiglio, a un funzionario del Segretariato Generale del Ministero delle Corporazioni, ecc.

Alla preparazione dei lavori degli organi del Consiglio, all'esercizio delle loro deliberazioni e ai servizi amministrativi provvede il Segretario Generale, che è, di diritto, il Direttore Generale delle Corporazioni presso il Ministero, coadiuvato, ed eventualmente sostituito, dai Delegati Corporativi Centrali.

Nella sistemazione del 1930 le Sezioni corrispondevano ai 7 rami confederali originari: agricoltura, industria e artigianato, commercio, trasporti terrestri e navigazione interna, trasporti marittimi e aerei, banche, professioni libere e arti.

Sottosezioni avevano la sezione dell'industria - Industria e Artigianato -; quella delle professioni libere - Professioni e Arti -; quella dei trasporti marittimi - Trasporti marittimi e trasporti aerei -. La composizione originaria delle sezioni e sottosezioni poteva essere modificata con decreto del Capo del Governo su proposta del Ministro delle Corporazioni, sentito il parere dell'Assemblea Generale. La pariteticità vi era, ove possibile, rispettata, tenendo conto della speciale sistemazione delle categorie intermedie: p. es. dei dirigenti d'azienda che sono rappresentati, anche nel Consiglio, nel numero dei datori di lavoro; degli impiegati, rappresentati tra i lavoratori, dei rappresentanti designati dall'Ente Nazionale per la Cooperazione, ecc. Il funzionamento delle sezioni era previsto in maniera sufficientemente elastica per assicurare la maggior aderenza ai diversi problemi da trattare: esse potevano infatti convocarsi separatamente oppure congiuntamente, in numero di due o piú, ed anche colla sola rappresentanza dei datori di lavoro o, rispettivamente, dei lavoratori.

Le sezioni avevano, per le materie di loro competenza, poteri di deliberazione autonoma, subordinati solo ai poteri dell'Assemblea Generale, la quale poteva intervenire (come organo che con-

creta degli interessi generali rispetto a quelli che rappresentano interessi particolari) anche nelle materie di competenza delle sezioni, tanto nel campo consultivo (dare pareri anche dove è stato richiesto quello delle sezioni) quanto nel campo deliberativo (rilievi di forma e di merito alle norme formulate e agli accordi ratificati dalle sezioni). Secondo il disposto dell'art. 13 potevano essere conferite alle sezioni le attribuzioni proprie delle Corporazioni (escluse le funzioni conciliative riservate al Ministero delle Corporazioni ed esercitate dal Segretario Generale del Consiglio Nazionale delle Corporazioni fino a quando intervenne la legge 5 febbraio 1934 ad investirne le Corporazioni). Esse avevano infine il compito di esercitare la funzione di collegamento tra le corporazioni eventualmente istituite nella rispettiva branca.

Le Commissioni Speciali Permanenti potevano essere istituite, con decreto del Capo del Governo, su proposta del Ministro delle Corporazioni, chiamando a farne parte persone appartenenti all'Assemblea Generale allo scopo di esaminare materie di carattere generale e di natura prevalentemente tecnica. Le loro attribuzioni invece di venir stabilite in precedenza erano determinabili caso per caso nel decreto di istituzione. Citiamo fra le commissioni costituite quella per la legislazione sul lavoro, l'assistenza, la previdenza sociale e la cooperazione; quella per gli scambi coll'estero, la politica doganale e i trattati di commercio; quella per lo scambio degli apprendisti coll'estero, ecc.

L'Assemblea Generale, in vista dell'importanza

della materia ad essa affidata, ha ricevuto una particolare composizione, risultando cosí piú complessa che non la somma delle sezioni. È infatti stabilito dalla legge che « quando l'oggetto delle deliberazioni interessi *l'intero ordinamento sindacale e corporativo* dello Stato e nei casi tassativamente prescritti dalla presente legge, le sezioni del Consiglio sono convocate in Assemblea generale » (art. 5). Allo scopo di avere un organo veramente rappresentativo degli interessi generali della nazione, il legislatore ha stabilito che questa Assemblea Generale comprendesse:

l'elemento professionale proveniente dalle sezioni;

l'elemento politico rappresentato dal Partito: Segretario del P. N. F. e un membro del Direttorio;

l'elemento amministrativo: Ministri e Direttori generali dei Ministeri interessati;

l'elemento tecnico: 10 esperti in materia corporativa designati dal Ministro delle Corporazioni;

i rappresentanti delle Associazioni e Enti piú importanti dal punto di vista degli interessi generali economici, politici e sociali, e cioè il Presidente dell'O. N. B., del Patronato Nazionale, dell'Associazione mutilati e invalidi di guerra, dell'Associazione Nazionale Combattenti, dell'Associazione fascista del pubblico impiego, dell'Associazione tra i dipendenti degli Enti Pubblici.

Il *Comitato Corporativo Centrale* ha assorbito quel Comitato Centrale Intersindacale che come abbiamo accennato rappresentava già embrional-

mente il Consiglio. Per la sua composizione e funzionamento, il C. C. C. è venuto a costituire la sintesi del Consiglio stesso e il suo organo permanentemente attivo. Sono stati chiamati a comporlo il Ministro per le Corporazioni coi suoi Sottosegretari, i Ministri per l'agricoltura e foreste e per l'interno, il Segretario del Partito, i Presidenti delle Confederazioni e dell'Ente Nazionale della Cooperazione, il Segretario Generale del C. N. C. In seguito alla istituzione delle Corporazioni (Legge 5 febbraio 1934 e decreti successivi) sono entrati a farne parte anche i 22 rappresentanti del Partito che nelle Corporazioni coprono la carica di Vice-Presidenti; inoltre i Ministri di Grazia e Giustizia, delle Finanze, dell'Educazione Nazionale, dei Lavori Pubblici, delle Comunicazioni, dell'Africa italiana, il Segretario Amministrativo e i 2 Vice-Segretari del Partito, mentre ne è stato escluso il Presidente del Patronato Nazionale essendo questo ente passato alla dipendenza delle associazioni sindacali dei lavoratori (R. D. 27 dicembre 1934). Come organo centrale del Consiglio il Comitato ha ricevuto il compito di coordinare l'attività di questo, di sostituire l'Assemblea nelle questioni di urgenza (eccetto che per le funzioni normative e gli accordi economici), di dar parere sulle questioni riflettenti gli orientamenti politici dell'azione sindacale di fronte ai problemi nazionali della produzione e ai fini morali dell'ordinamento corporativo. Coll'incremento numerico dato al Comitato si è voluto accrescerne il carattere rappresentativo e i poteri in modo da renderlo

atto ad assolvere le attribuzioni conferite all'Assemblea in materia di coordinamento corporativo, vale a dire a sostituirsi a quella nell'approvare gli atti della corporazione, rendendo piú rapida e agevole l'attività corporativa. È stata inoltre prevista la possibilità che la competenza sostitutiva del C. C. C. venga estesa a tutte le deliberazioni degli organi corporativi, previa una autorizzazione da concedersi, caso per caso, dal Capo del Governo. Il C. C. C. potrebbe quindi essere chiamato a sostituire l'Assemblea nelle funzioni normative, ad approvare emendamenti alle norme e tariffe o a proporre modificazioni agli accordi economici sottoposti alla sua approvazione.

Circa le funzioni del Consiglio, risulta dall'esame della Legge 20 marzo 1930, come dall'esame dell'opera svolta fino all'istituzione delle corporazioni, che tali funzioni furono *corporative* non nel senso restrittivo indicato dalla Legge 3 aprile 1926 e dal relativo Regolamento (collegamento fra datori di lavoro e lavoratori), bensí nel senso estensivo espresso dalla Carta del Lavoro, dove la funzione del collegamento paritetico fra datori di lavoro e lavoratori è già considerata come l'espressione particolare di un principio generale, cioè dell'organizzazione unitaria della produzione nazionale.

In particolare, le funzioni del Consiglio possono essere distinte in: consultive, facoltative e di controllo.

Le funzioni consultive non sono tipiche dell'ordinamento corporativo, giacché si riscontrano an-

che nei numerosi *Consigli* creati all'estero come organi consultivi della Pubblica Amministrazione per la materia economica. La costituzione di tali organi rispecchia una diffusa tendenza a razionalizzare l'opera della Pubblica Amministrazione attraverso la collaborazione di esperti nei problemi di natura economica che negli ultimi decenni essa è stata sempre piú frequentemente chiamata a trattare.

Le funzioni consultive possono essere facoltative o obbligatorie: le prime si estendono su un ambito molto vasto (praticamente limitato solo dalla competenza obbligatoria degli altri organi consultivi dello Stato come il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio Fascista). Di tali funzioni fa un elenco a carattere esemplificativo l'art. 10 della Legge. In generale si può dire che il Consiglio può essere chiamato a dar parere su qualsiasi questione interessante la produzione nazionale. Le funzioni consultive obbligatorie attribuite all'assemblea generale sono invece enumerate tassativamente nei termini seguenti: riconoscimento delle associazioni professionali; revoca del medesimo; revoca della delega eventualmente fatta alle associazioni di grado superiore delle funzioni di vigilanza e tutela sulle associazioni di grado inferiore; autorizzazione al riconoscimento di nuove confederazioni; costituzione di singole corporazioni; ricorsi in ultima istanza circa il rifiuto di ammissione o il provvedimento di espulsione da un'associazione legalmente riconosciuta.

Le funzioni di controllo riguardano il controllo

preventivo (autorizzazione) e quello successivo (autorizzazione o ratifica). Il primo si esplica nei riguardi della facoltà concessa alle organizzazioni professionali « di determinare le tariffe per le prestazioni professionali dei propri rappresentati e di emanare regolamenti professionali ». Per questi è necessaria una autorizzazione da concedersi dall'Assemblea Generale su proposta della sezione o sottosezione competente (art. 11 Legge 20 marzo 1930). Il controllo successivo si verifica invece nei casi seguenti:

a) esame successivo delle tariffe e degli accordi emanati dalle associazioni professionali in seguito all'autorizzazione concessa;

b) applicazione degli accordi stipulati a norma dell'art. 12, eventualmente subordinata all'accoglimento di modificazioni;

c) approvazione delle norme, accordi e tariffe emanati a norma degli art. 8 e 10 Legge 5 febbraio 1934. Quest'ultima attribuzione è stata prima conferita all'Assemblea Generale ma, come abbiamo accennato, è stata studiata in seguito la possibilità di sostituirvi il C. C. C.

Le funzioni normative sono le piú importanti e le piú tipiche in quanto differenziano il Consiglio da tutti gli organi similari creati all'estero o anche, precedentemente, nel nostro paese. Esse sono contemplate dall'art. 12 Legge 20 marzo 1930 e distinte in tre punti che riguardano due categorie di norme - norme *di coordinamento* e norme *nuove* regolatrici di rapporti economici -

in cui il potere normativo del Consiglio assume diversa importanza.

1) L'art. 12 contempla infatti anzitutto un'attività normativa coordinatrice: a) di norme già esistenti relative all'attività assistenziale delle associazioni, enti complementari o istituti corporativi (art. 12 n. 1); b) delle varie discipline dei rapporti di lavoro stabilite con contratti collettivi o negli altri modi equiparati (norma corporativa e sentenza della Magistratura del lavoro); c) di ogni altra attività normativa delle corporazioni (id. n. 2). Non si tratta in questo campo di formare delle norme nuove, ma solo di immettere nelle norme esistenti quel poco di nuovo che ogni coordinamento implica. Per effetto di questo intervento del Consiglio è possibile ottenere la massima razionalizzazione delle attività assistenziali, la perequazione tra la disciplina del lavoro operata per categorie affini dello stesso ramo di produzione o per rami affini, la disciplina nazionale del tirocinio o garzonato. Però il fondamento di queste attribuzioni non è da ricercarsi tanto nella semplificazione inerente al coordinamento, quanto nel desiderio di uniformare la visione particolare che ha dettato le norme alla visione generale che il Consiglio può avere circa i rapporti considerati.

L'esercizio della funzione di coordinamento non è autonomo ma è conferito caso per caso, su proposta del Ministro delle Corporazioni, dal Capo del Governo, nella sua qualità di organo rappresentante la suprema sintesi degli interessi nazionali e quindi in grado di giudicare dell'opportu-

nità dell'opera del Consiglio. Oltre ad avere un potere di iniziativa circa l'esercizio dell'attività normativa del Consiglio, il Capo del Governo ha la possibilità d'intervenire *a posteriori* in materia mediante il veto alla pubblicazione delle norme formate: tale provvedimento non è impugnabile.

2) L'attività formatrice di norme nuove per il regolamento dei rapporti economici collettivi (art. 12 n. 3) è stata qualificata dal Capo del Governo come l'elemento rivoluzionario di tutta la legge. Di essa tratteremo a proposito della norma corporativa che ne è il risultato: ora ci limitiamo a rilevare che il potere attribuito in questo campo al Consiglio è un *potere d'ordinanza*, subordinato a quel potere legislativo a cui solo spetta l'emanazione di leggi formali. Ciò risulta esplicitamente dall'art. 32 Reg. 12 maggio 1930: « Il C. N. C. forma norme, giusta l'art. 12 della Legge 20 marzo 1930, solo su materie che non siano già disciplinate da leggi o regolamenti ».

Il C. C. C. ha ricevuto nel 1937 (con lo scioglimento del Comitato Centrale di vigilanza sui prezzi e dei Comitati Intersindacali provinciali) un altro importantissimo compito e cioè la disciplina dei prezzi. Spetta infatti al C. C. C. la ratifica dei deliberati di Corporazione o di Comitato Corporativo circa i prezzi di singole merci e l'esame delle questioni inerenti ai prezzi ma aventi carattere generale (R. D. L. 28 aprile 1937).

La *Corporazione* può essere accolta come l'espressione analitica degli interessi di categoria, interessi che non sono piú di classe ma non sono

ancora nazionali. Per particolari esigenze pratiche la sua sistemazione giuridica è venuta ultima nello sviluppo dell'ordinamento; tuttavia il concetto che la informa risulta presente e via via meno incerto nei vari provvedimenti legislativi emanati (dal 1926 in poi) per disciplinare direttamente o indirettamente il campo della produzione. Il passaggio dall'interesse di classe a quello di categoria, prospettato, nel progetto della legge sulla disciplina dei rapporti di lavoro, sotto la forma di sindacato misto, è invece contemplato dalla Legge 3 aprile e dal Regolamento relativo sotto la forma di *organi centrali di collegamento*. Questi sono realizzati, a titolo provvisorio, dalle sezioni del C. N. C. e a titolo definitivo dagli istituti disciplinati colla Legge 5 febbraio 1934.

Ai tre quesiti proposti durante i lavori preparatorii - cosa devono fare, quante devono essere, come devono essere costituite le corporazioni - la Legge 5 febbraio 1934 risponde nel modo seguente:

1) la corporazione è « lo strumento che, sotto l'egida dello Stato, attua la disciplina integrale, organica e unitaria delle forze produttive, in vista dello sviluppo della ricchezza, della potenza politica e del benessere del popolo italiano » (o. d. g. approvato dal C. N. C. il 13 novembre 1933). Tale definizione non ha veste giuridica ma è la sola di cui disponiamo perché la legge successiva non definisce l'istituto. Notiamo nella definizione accennata la frase « sotto l'egida dello Stato » la quale ci ricorda che la volontà delle corporazioni

deve subordinarsi ad un indirizzo superiore e unitario;

2) il numero sarà quello richiesto dalle reali necessità dell'economia nazionale;

3) le corporazioni saranno composte da rappresentanti dello Stato (nelle sue due espressioni dell'Amministrazione e del Partito) e da rappresentanti del capitale, del lavoro, della tecnica;

4) esse avranno come compiti specifici quelli conciliativi, i consultivi con obbligatorietà nei problemi di maggiore importanza, e, attraverso il C. N. C., la emanazione di leggi regolatrici dell'attività economica della nazione (o. d. g. citato).

Dai principii accennati si rileva come le disposizioni della Legge 5 febbraio si mantengono, volutamente, elastiche per non intralciare i futuri sviluppi dell'ordinamento.

Una particolarità legislativa di questa materia riguarda la costituzione delle corporazioni che avviene « con decreto del Capo del Governo su proposta del Ministro delle Corporazioni, sentito il C. C. C. » (art. 1), cioè con un *atto del potere esecutivo* anziché con un atto del potere legislativo o per delega di questo. Le corporazioni sono presiedute dal Capo del Governo o dal Ministro per le Corporazioni. Il Vice-Presidente può, con decreto del Capo del Governo, essere scelto fra i rappresentanti del P. N. F. (R. D. 24 sett. 1936) mentre gli altri membri (nel numero fissato dal decreto costitutivo) sono designati dalle associazioni collegate e approvati con decreto del Capo del Governo, su proposta del Ministro delle Corporazioni.

Le corporazioni (costituite con successivi decreti del Capo del Governo in numero di 22) sono distinte in tre gruppi: a ciclo produttivo agricolo, industriale e commerciale, a ciclo industriale e commerciale; per le attività produttrici di servizi. È però prevista, in relazione ai problemi da discutere, sia la loro unione sia il loro spezzettamento nei seguenti modi:

nelle corporazioni dove sono rappresentate categorie di diversi rami di attività economica possono essere istituite delle *Sezioni di categoria* le cui deliberazioni devono essere sottoposte all'approvazione della corporazione;

per le questioni concernenti rami diversi di attività economica possono essere *convocate insieme* due o piú corporazioni, cogli stessi poteri delle corporazioni singole;

per disciplinare l'attività economica relativamente a determinati prodotti, possono costituirsi dei *Comitati corporativi* di prodotto, con la stessa procedura prescritta per l'istituzione delle corporazioni. Le deliberazioni di questi comitati sono sottoposte all'approvazione delle corporazioni competenti e, successivamente, a quella dell'Assemblea generale del C. N. C.

Colla nuova legge, fra le attribuzioni consultive delle corporazioni diventano *obbligatorie* tutte quelle riguardanti materie di particolare importanza per cui sia stabilito con decreto che le pubbliche amministrazioni devono richiedere il parere delle corporazioni competenti. Per tutte le materie riguardanti il ramo per cui la corporazione

è costituita, il ricorso al parere di questa resta facoltativo. A questo proposito ricordiamo che con decreto del Capo del Governo si possono « sopprimere le commissioni consultive esistenti per il ramo per cui la Corporazione è costituita » (art. 17). Infatti diverse tra queste sono state soppresse. Ricordiamo fra l'altro la Commissione incaricata di dar parere sui nuovi impianti industriali, il Comitato per l'azoto, il Comitato per i colori organici sintetici.

In compenso è stato però stabilito che la funzione consultiva della corporazione possa essere affidata ad un Comitato costituito (con struttura varia a seconda delle esigenze dei singoli casi) nel suo seno, con decreto del C. d. G. e su proposta del Ministro per le Corporazioni il quale lo presiede (R. D. L. 14 gennaio 1937).

Le attribuzioni conciliative della corporazione risultano già dalla Legge 3 aprile, dal Regolamento e dalla Carta del Lavoro (Dich. X) nella quale ultima è dichiarato obbligatorio il tentativo di conciliazione presso l'organo corporativo per poter adire la Magistratura del Lavoro. Transitoriamente esercitate dal Ministero delle Corporazioni, queste funzioni sono state trasferite alla corporazione costituita in uno speciale Collegio composto dal Presidente della corporazione interessata e da membri scelti di volta in volta nel seno di quest'ultima, avuto riguardo alla natura e all'oggetto della controversia.

Per quanto riguarda le attribuzioni normative ricordiamo che ad esse accenna la Legge 3 aprile

(art. 10: « Gli organi centrali di collegamento... possono stabilire... norme generali sulle condizioni del lavoro nelle imprese a cui si riferiscono ») e il Regolamento (art. 44, b): « Gli organi corporativi... hanno facoltà... di promuovere, incoraggiare e sussidiare tutte le iniziative intese a coordinare e meglio organizzare la produzione... »). La Carta del Lavoro va piú oltre, affermando, alla Dich. VI, che le corporazioni, quali rappresentanti degli interessi unitari della produzione, « possono dettare norme obbligatorie sulla disciplina dei rapporti di lavoro e anche sul coordinamento della produzione tutte le volte che ne abbiano avuto i necessari poteri dalle associazioni collegate ». Infine la Legge 5 febbraio, successiva a un vivace movimento di idee tendente ad attribuire alla corporazione un potere legislativo in senso formale, pur mantenendosi prudentemente ancora nelle linee del potere normativo, sancisce un notevole progresso sulle disposizioni precedenti in quanto viene ad affermare che « la corporazione elabora le norme per il regolamento collettivo dei rapporti economici e per la disciplina unitaria della produzione... » (art. 8) e che nel ramo di sua competenza la corporazione « ha facoltà di stabilire... le tariffe per le prestazioni e i servizi economici e quelle dei beni di consumo offerti al pubblico in condizioni di privilegio » (art. 10). Ritorneremo sull'importanza di questo punto a proposito della norma corporativa.

Intanto ricordiamo che col R. D. 18 aprile 1937 è stato stabilito che le Corporazioni possano esse-

re chiamate ad esaminare i problemi dei prezzi di certe merci o servizi (in luogo dei soppressi Comitati di vigilanza sui prezzi, organi del P. N. F.). Tale esame può essere delegato a particolari Commissioni corporative. I pareri espressi da queste Commissioni o dalla Corporazione vengono sottoposti al C. C. C. per la ratifica. È questa un'attribuzione di grande importanza che la Corporazione può svolgere nella forma piú razionale. Il partito aveva, infatti, il compito di disciplinare un fenomeno contingente (allineamento monetario) mentre la corporazione ha il compito di controllare un fenomeno permanente e cioè il costo di produzione, cosí da arrivare ad un giusto equilibrio tra costi e prezzi e da attuare la massima possibile giustizia distributiva.

Riguardo al funzionamento delle corporazioni ricordiamo le parole pronunciate dal Duce alla III Assemblea Generale dei Consigli delle Corporazioni (15 maggio 1937): « In questi ultimi mesi sono state affidate alle Corporazioni funzioni di un'importanza eccezionale e precisamente l'esame dei nuovi impianti industriali, la determinazione dei prezzi, la fissazione della misura dei salari e degli stipendi. Ognuna di queste funzioni è di tipica, chiara spettanza delle Corporazioni le quali, in siffatto modo, entrano veramente nel vivo della materia economica ».

La corporazione agisce a mezzo del suo Consiglio. La Legge (art. 3) lascia, nei riguardi della composizione di questo, ampie facoltà di determinazione al decreto costitutivo. Dai decreti costitu-

tivi emanati il 29 maggio, il 9 e il 23 giugno 1934, rispettivamente per ciascuno dei tre gruppi di Corporazioni, risulta che - a parte il numero e la qualifica dei membri - i Consigli delle corporazioni comprendono:

a) rappresentanti del Partito;

b) rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori - in numero paritetico ma vario da categoria a categoria - delle categorie rappresentate dalla corporazione (i dirigenti di azienda sono rappresentati nel numero dei datori di lavoro);

c) rappresentanti dei tecnici e eventualmente dell'Ente Nazionale per la Cooperazione.

La designazione dei rappresentanti del Partito è fatta dal Segretario del medesimo, quella dei rappresentanti delle forze produttive dalle associazioni sindacali a mezzo degli organi a ciò competenti in base allo statuto. La scelta è fatta fra coloro i quali, appartenendo ai gruppi che sono chiamati a rappresentare, possiedono i requisiti richiesti per essere dirigente sindacale (art. 1, n. 3 Legge 3 aprile). I membri sono nominati per tre anni e possono essere riconfermati. Inoltre possono essere chiamate a partecipare alle adunanze del Consiglio, senza diritto a voto, persone esperte nei problemi in discussione. Possono sempre intervenire i Ministri e Sottosegretari interessati e i Presidenti delle Confederazioni dell'industria e del commercio. Infine, dietro autorizzazione del Presidente, possono intervenire i capi di Istituti ed Enti interessati nelle questioni discusse. La documentazione relativa fa capo alla Direzione Generale del

Lavoro e del Segretariato delle Corporazioni, presso il Ministero delle Corporazioni. Ai servizi di coordinamento dei lavori e di collegamento colle Amministrazioni statali e gli organi del C. N. C., nonché ai servizi di segreteria, provvede il Segretario Generale del Consiglio stesso.

L'istituzione delle corporazioni ha tirato ancora una volta in ballo alcuni vecchi problemi a cui già abbiamo accennato, come il problema dei rapporti fra ordinamento sindacale e ordinamento corporativo, e quello dei rapporti fra collegamento corporativo e collegamento confederale. Di piú ha posto i problemi nuovi delle relazioni fra C. N. C. e Corporazioni, tra il potere normativo dell'uno e quello delle altre, tra i compiti delle corporazioni generali (sezioni e sottosezioni) e quelli dei nuovi organi. Tali problemi sono prospettati dalla Legge 5 febbraio 1934 all'art. 14 in cui è data facoltà al Governo di emanare le norme per coordinare la Legge 5 febbraio con le altre leggi dello Stato tra le quali espressamente citata è la legge sul C. N. C. Questo collegamento è della piú grande importanza per evitare il frazionamento delle tendenze e il particolarismo degli interessi. Ricordiamo infatti che se è utile poter vedere analiticamente al fondo di tutti i settori produttivi della nazione, la possibilità di ottenere una visione sintetica dei medesimi è indispensabile se si vuol dare ai problemi economici una soluzione significativa dal punto di vista nazionale. La corporazione, quale la delinea la Legge 5 febbraio 1934, sviluppandosi nell'orbita di una singola voce del-

la produzione, può presentare il pericolo di rafforzare il particolarismo di categoria e di esaurirsi in interessi particolari o in risoluzioni frammentarie. Solo una sintesi intercorporativa, quale può dare un organo come il Consiglio Nazionale delle Corporazioni, può dare lo strumento del nuovo equilibrio economico ottenuto col sacrificio necessario delle divergenze di interessi sia fra individui che fra categorie.

Del resto la corporazione non è stata buttata nel *mare magnum* degli istituti creati dal Fascismo come organo perfetto ed intangibile. Esattamente il contrario, giacché il Capo del Governo ha dichiarato al Senato (13 gen. 1934): « Nella seconda fase, dopo approvata la legge, si procederà alla costituzione delle corporazioni, di cui sarà seguito da vicino il funzionamento da parte del Governo... Quando avremo visto, seguito, controllato il funzionamento pratico effettivo delle corporazioni, giungeremo alla terza fase: cioè a quella che si chiama la riforma costituzionale ».

Che cos'altro esprime tale intenzione di seguire e controllare il funzionamento delle corporazioni prima di procedere oltre, se non una porta aperta, appositamente lasciata alle modificazioni che potrebbero rendersi necessarie?

VI

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEI RAPPORTI COLLETTIVI

Contratto collettivo e Norme equiparate, Norma corporativa.

Possiamo definire il *contratto collettivo* come « la determinazione contrattuale tra gruppi di prestatori d'opera e i gruppi corrispondenti di datori di lavoro (o anche un solo datore) delle clausole generali inerenti al rapporto di lavoro ». Queste clausole dovranno essere osservate nei contratti individuali da stipularsi all'interno dei gruppi interessati. Si tratta anche qui, come nel sindacato, di un istituto sorto per necessità di cose dalla pratica quotidiana della vita produttiva e costituente una derivazione diretta, anzi la piú importante ragione d'essere, dell'associazione di classe. A quest'ultima i contratti collettivi sono cosí strettamente collegati che il loro numero e la loro forza dipendono dal numero e dalla forza delle associazioni che li sostengono. Nell'ordinamento fascista la forza concessa alle associazioni professionali riconosciute si è perciò estesa al c. c. da esse stipulato assicurandogli una vasta portata ed una notevole efficacia in quanto:

— il c. c. ha *efficacia obbligatoria* per tutti gli appartenenti alla categoria anche se non sono

membri delle associazioni stipulanti e può essere invocato anche da chi risulti per errore inquadrato in categoria diversa;

— la portata del c. c. è stata estesa, dal campo dei rapporti di lavoro a cui lo limitavano le disposizioni del 1926, al campo dei rapporti economici, dove si pone a fianco dell'ordinanza e della norma corporativa.

Oltre alle numerose disposizioni di legge emanate a partire dalla Legge 3 aprile 1926, risulta fondamentale in materia di contratto collettivo una disposizione della Carta dal Lavoro che, anche senza essere stata tradotta in legge, ha fortemente influenzato l'attività delle associazioni: « Le associazioni professionali hanno l'obbligo di regolare mediante c. c. i rapporti di lavoro tra le categorie di datori di lavoro e di lavoratori che rappresentano » (Dich. XI). Certo questa regolamentazione obbligatoria rappresenta, dal punto di vista economico, un vincolo al cosidetto « libero gioco della domanda e dell'offerta » dell'elemento lavoro. Il vincolo appare però giustificato quando si consideri che il suddetto gioco risulta libero soltanto in teoria mentre nella pratica della vita produttiva gli sono state sempre imposte delle limitazioni; ma, soprattutto, lo stesso vincolo appare giustificato da una considerazione particolare: quella per cui non si può ammettere che le condizioni di lavoro e di vita del fattore "uomo" siano compressibili sulla base di un semplice calcolo di convenienza finanziaria o contingente tradotta in termini matematici. La considerazione è, evidentemente, di natura

extra-economica: ma nella concezione fascista, essa non è la sola considerazione extra-economica che viene accolta esplicitamente e con uno scopo preciso: lo scopo di creare un equilibrio diverso da quello che si stabilirebbe sotto l'influenza di considerazioni puramente economiche.

La natura giuridica del c. c. costituisce una questione molto dibattuta, trattandosi di definire un atto che, pur avendo carattere di stipulazione contrattuale, ha una efficacia vincolativa che oltrepassa le parti contraenti per abbracciare tutti i membri della categoria. In materia si sono delineate tre tendenze le quali hanno attribuito al contratto collettivo rispettivamente:

a) la natura schiettamente contrattuale, di un atto che sorge nel campo del diritto pubblico ma si basa su una rappresentanza *di volontà* dei singoli interessati (i componenti la categoria) analoga a quella del diritto privato;

b) la natura eclettica di un atto che possiede « la veste del contratto ma l'anima della legge »: vale a dire che è contratto in quanto deriva da un accordo di volontà fra le parti, mentre è norma in quanto risulta obbligatorio nei riguardi di terzi;

c) la natura normativa, basata su una rappresentanza *di interessi* che alle associazioni è conferita *per legge* nei riguardi della rispettiva categoria.

Questa terza opinione che attribuisce al c. c. il carattere di norma giuridica ci sembra piú consona alla sistemazione che del contratto ha dato il

legislatore: il c. c. deriva infatti da enti la cui volontà - nei campi e nei limiti determinati dalle leggi sindacali - lo Stato accetta come volontà propria.

Elementi costitutivi del c. c. sono quelli normali del contratto: la capacità delle parti, il consenso, l'oggetto, la causa. Varia invece - in parte - l'importanza di ciascuno di tali elementi ai fini della validità della stipulazione.

La *capacità* giuridica ai fini del c. c. è attribuita alle associazioni professionali (art. 10 Legge e 47 Reg.) legalmente riconosciute. Sono quindi incapaci le associazioni di fatto; le associazioni che possono essere autorizzate ma non riconosciute (art. 3 e 52 Reg. salvo le modificazioni già segnalate), le categorie per cui è fatto divieto di costituire associazioni professionali (art. 11 Legge, 91 Reg. e successive modificazioni); infine la categoria dei professionisti e artisti in quanto le sue prestazioni vengono regolate non da c. c. ma da tariffe. Tale capacità ha però dei limiti anche per le associazioni riconosciute; infatti queste non possono regolare rapporti uscenti dall'ambito della categoria rappresentata o della zona territoriale di loro competenza.

Per facilitare l'aderenza della regolamentazione contrattuale alle variate esigenze dei casi concreti, pure assicurandole i vantaggi forniti da una disciplina uniforme nell'ambito della categoria, la C. d. L. (Dich. XI comma 2°) dà la seguente direttiva: « Il c. c. di lavoro si stipula fra le associazioni di primo grado, sotto la guida e il con-

trollo delle organizzazioni centrali, salva la facoltà di sostituzione da parte delle associazioni di grado superiore, nei casi previsti dalla legge e dallo statuto ». Conformemente a questa direttiva il potere contrattuale (che abbiamo detto essere stato largamente usato, in un primo tempo, dalle organizzazioni di grado superiore, specie perché piú attrezzate spiritualmente e tecnicamente allo scopo) è stato restituito alle associazioni di primo grado, come loro potere caratteristico, colla Legge 5 feb. 1934 che dichiara « autonome nel campo sindacale » le associazioni professionali collegate da una corporazione (art. 7) e colla riorganizzazione sindacale che ha trasformato le Federazioni Nazionali in associazioni di 1° grado.

Il *consenso* deve essere validamente dato dai rappresentanti legali delle associazioni stipulanti, cioè, se gli statuti non fissano al riguardo appositi organi, dal Presidente, dal Segretario o, eventualmente, dal Commissario che li sostituisce. Essendo prescritta - sotto pena di nullità - la forma solenne (atto scritto), il consenso risulta dalla sottoscrizione del c. c. da parte dei rappresentanti l'associazione. Tale consenso deve inoltre uniformarsi alle norme eventualmente prescritte dagli statuti, in aggiunta alle norme di legge: autorizzazione preventiva - o ratifica - da parte delle associazioni di grado superiore. In pratica, però, questi due istituti vengono considerati come semplici integrazioni del consenso, il quale si ritiene validamente espresso anche ove essi manchino. In altre parole tale mancanza è per il c. c. causa di annul-

labilità ma non di nullità (art. 50 Reg.). Quanto ai vizi del consenso interessa il c. c. solo quello derivante da errore: l'errore di persona (p. es. consenso dato in buona fede ad un'associazione non riconosciuta) importa nullità del contratto; l'errore di fatto o di diritto importa nullità solo ove concorrano determinate condizioni; l'errore sui motivi (ignoranza o falsa conoscenza di certi presupposti di fatto della norma come sarebbero p. es. le condizioni del mercato del lavoro) assume invece in materia sindacale, a differenza di quanto avviene in diritto privato, particolare rilievo, cosí da costituire ragione di annullabilità del c. c.

Oggetto del c. c. sono i rapporti di lavoro aventi carattere collettivo, cioè riferentisi a un numero indeterminato e indeterminabile di persone; caratteristica, questa, che li distingue dai rapporti individuali su cui il c. c. esercita la sua funzione normativa. Data la vastità della portata assunta dal termine « lavoro » (v. Dich. II Carta) nell'ordinamento, il raggio d'azione del c. c. dovrebbe essere amplissimo. Il criterio dettato al riguardo dal Ministero Corporazioni è infatti abbastanza lato in quanto ammette che esista un rapporto di lavoro disciplinabile per c. c. « ogni qualvolta si possa identificare l'elemento lavoro quale oggetto autonomo di obbligazione, e quindi quale autonoma prestazione contrattuale » abbracciando cosí non solo i rapporti di lavoro subordinato (*locatio operarum*), ma anche quelli di lavoro autonomo (*locatio operis*). La C. d. L. poi parla esplicitamente dell'estensione del c. c. stipulato per la categoria

anche ai lavoratori occupati a domicilio (Dich. XXI) e solo difficoltà di ordine pratico hanno finora limitato l'applicazione del principio cosí affermato. La stessa estensione è prevista per i dipendenti (non soci) da imprese cooperative e per i dipendenti da botteghe artigiane. Quanto ai rapporti di lavoro agricolo le disposizioni del 1926 si limitano ad escludere dalla stipulazione dei c. c. « i proprietari che abbiano dato in locazione i loro fondi » (art. 4 Reg.), ma poi la Legge 3 aprile 1933 « sulla estensione della disciplina giuridida dei c. c. di lavoro ai rapporti di compartecipazione agricola e di piccola affittanza » è venuta a concedere l'obbligatorietà ai capitolati mezzadrili stipulati dalle organizzazioni sindacali e ai contratti relativi alle altre forme di colonia parziaria. Perciò attualmente risultano esclusi dalla stipulazione dei contratti collettivi soltanto:

1) alcuni gruppi di dipendenti dallo Stato e da altri enti pubblici (in numero sempre piú limitato);

2) gli addetti a servizi regolati con atti della pubblica autorità, con legge, regolamento o clausole di capitolati di appalto (art. 52 Reg.);

3) gli esercenti servizi di carattere personale e domestico (art. 52 Reg.).

4) qualche occupazione presentante caratteristiche specialissime (p. es. la guida alpina).

Quanto alla causa essa è, nel c. c. la disciplina dei rapporti di lavoro, per la tutela di una data categoria di lavoratori. Il c. c. sarebbe quindi nullo per mancanza di causa se non contenesse dispo-

sizioni normative in materia di lavoro. Sarebbe nullo per causa illecita quando contenesse clausole contrarie alla legge (cioè a quelle norme imperative volte a tutelare un interesse generale e quindi superiore a quello parziale della categoria); o all'ordine pubblico (cioè, nel caso specifico, tali da provocare una perturbazione, anche soltanto potenziale, dell'ordine economico nazionale); o quando perseguisse interessi particolari degli iscritti anziché della categoria, oppure interessi della categoria senza tener conto degli interessi generali della produzione, o, in genere, dello Stato.

Venendo ad esaminare il *contenuto* del c. c. possiamo distinguere due tipi di clausole: imperative, cioè non derogabili nella stipulazione dei contratti individuali; e dispositive, cioè valide in mancanza di una regolamentazione diversa contenuta nel contratto individuale. Le clausole inderogabili al cui riguardo il c. c. deve dare « norme precise » sotto pena di vedersi rifiutare la pubblicazione riguardano le seguenti materie: rapporti disciplinari, periodo di prova, misura e pagamento della retribuzione, orario di lavoro, riposo settimanale; e, per le imprese a lavoro continuo: periodo annuo di riposo feriale retribuito, cessazione dei rapporti di lavoro, trapasso di azienda, trattamento di malattia, richiamo alle armi o servizio nella M. V. S. N. (art. 8 R. D. 6 maggio 1928 sul deposito e pubblicazione dei c. c. di lavoro e Dich. XI Carta). Queste norme devono conformarsi ai principii enunciati dalla Carta nelle Dich. XIV-XX prin-

cipii che sono stati espressamente richiamati dal legislatore e diventati perciò principii di diritto positivo. È tuttavia previsto che un c. c. possa omettere di regolare una o piú di tali materie:

1) quando esse siano già oggetto di una regolamentazione legale o siano previste in contratti stipulati anteriormente e non sostituibili dal contratto successivo: per es. in un contratto stipulato dalle associazioni di grado superiore;

2) quando la regolamentazione non sia applicabile: per es. le ferie o l'orario di lavoro per i lavoratori a domicilio;

3) quando tale regolamentazione sia rinviata a un contratto successivo.

I contratti di lavoro individuali, stipulati dai singoli datori di lavoro e lavoratori soggetti al c. c., debbono uniformarsi a questo giacché il legislatore ha dichiarato che: « le clausole difformi dei contratti di lavoro individuali, preesistenti o successivi al c. c., sono sostituite di diritto da quelle del c. c., salvo il caso che siano piú favorevoli ai lavoratori » (art. 54 Reg.). Questa disposizione è stata molto discussa, non solo nel suo valore teorico, ma anche nella sua portata pratica, in quanto non è sempre facile indentificare le condizioni *piú favorevoli* al lavoratore. Bisogna tuttavia ammettere che essa corrisponde all'intenzione del legislatore di attenersi ad un principio in piú casi esplicitamente affermato: quello di stabilire, col c. c., condizioni *minime* di lavoro, cosí da sovrapporsi alla regolamentazione individuale solo quando quest'ultima sta al disotto del minimo.

Il c. c. deve inoltre contenere - sotto pena di nullità - « la determinazione del tempo per cui ha efficacia » (art. 10 Legge). Questo tempo è definito da due termini: *l'iniziale* che può coincidere col giorno della stipulazione o con quello della pubblicazione o anche essere convenzionale; il *finale* che è dato normalmente da un certo decorso di tempo a partire dall'andata in vigore del contratto e salva la rinnovazione tacita del medesimo o la sua disdetta. Nei riguardi del termine iniziale vale il principio della irretroattività, come per la legge. Però con questa differenza: che le clausole del c. c. sostituiscono le clausole difformi dei contratti individuali (se meno favorevoli al lavoratore) anche quando siano state stipulate anteriormente (art. 54 Reg.). Tuttavia i diritti e le obbligazioni già maturati al momento della stipulazione continuano a essere regolati dalle norme preesistenti. La fissazione del termine serve a dare stabilità alle condizioni di lavoro disciplinate dal c. c. Alla scadenza il contratto può essere rinnovato se i rapporti che esso regola non sono sostanzialmente mutati. In caso contrario dovrà essere disdettato entro un termine preventivamente stabilito (almeno tre mesi prima della scadenza) allo scopo di rendere possibile alle associazioni di discutere le disposizioni di un nuovo contratto cosí da non lasciare la categoria priva di tutela. Volendo assolutamente evitare tale inconveniente il legislatore ha perfino stabilito il principio che la disciplina contrattuale *non cessa colla denuncia* ma mantiene la sua efficacia obbligatoria fino a che

non sia stata sostituita con un nuovo contratto o con sentenza della Magistratura del lavoro (art. 53 Reg., art. 2 e 3 Legge 25 gennaio 1934). In mancanza di denuncia entro i termini stabiliti il contratto si intende tacitamente rinnovato.

La risoluzione del contratto prima della scadenza può avvenire nei seguenti modi:

convenzione fra le parti per ridurne la durata;

stipulazione di un contratto per una categoria prevalente e comprensiva;

emanazione di una norma corporativa nella materia oggetto del contratto, o emanazione delle norme di coordinamento di cui all'art. 12 Legge 20 marzo 1930.

Infine la risoluzione può essere provocata giudizialmente presso la Magistratura del Lavoro quando siano intervenuti « notevoli mutamenti nello stato di fatto esistente al momento della stipulazione » (art. 1, 2° comma Reg.). Il contenuto di questi mutamenti va ricercato nelle condizioni della produzione o del lavoro, nella situazione monetaria o nel tenore di vita dei prestatori d'opera. Le nuove condizioni saranno determinate mediante una sentenza dispositiva della Magistratura del Lavoro su cui torneremo in seguito.

Sulla stipulazione dei c. c. vige un controllo dello Stato che questo esercita a mezzo di determinati organi. Tale controllo si giustifica in base al principio che lo Stato, come portatore degli interessi nazionali della produzione, è interessato a tutte le manifestazioni dell'attività produttiva e quindi

anche all'andamento dei rapporti di lavoro. Gli organi statali chiamati a esercitare il controllo sono il Ministero delle Corporazioni o le Prefetture (a seconda del campo di applicazione del contratto) e l'Ispettorato Corporativo competente per territorio (per l'osservanza delle disposizioni piú particolarmente *tutelari*). Le forme che il controllo prefettizio e ministeriale assume sono l'accettazione del deposito e l'autorizzazione alla pubblicazione (art. 10 Legge, art. 51 Reg. e R. D. 6 maggio 1928 sul deposito e la pubblicazione dei c. c.).

L'istituto del controllo statale nelle tre fasi in cui possiamo considerarlo suddiviso: deposito, controllo vero e proprio, pubblicazione, è compendiato nel R. D. 6 maggio 1928.

Il *deposito* (presso le Prefetture per i contratti da applicarsi nell'ambito della provincia, presso il Ministero delle Corporazioni per quelli interprovinciali e nazionali) deve avvenire entro 30 giorni dalla stipulazione, salvo che gli stipulanti fissino al riguardo un termine maggiore (non superiore però a 60 giorni). Il termine può essere prolungato, per un massimo di 30 giorni, dall'autorità che riceve il deposito. L'obbligo del deposito compete a entrambe le associazioni, salvo una loro diversa pattuizione, e dà alla parte diligente il diritto di rivalersi sull'altra per le spese. Circa il *controllo* vero e proprio è stabilito (art. 10 Legge) che sarà ricusata la pubblicazione dei c. c. « nulli per ragioni di sostanza o di forma ». Si ritiene che con tale espressione il legislatore abbia voluto de-

finire un controllo *di legittimità* (relativo cioè alla semplice rispondenza del contratto alle norme di legge per quanto riguarda l'esistenza dei requisiti essenziali) anziché un controllo *di merito* (relativo al contenuto del contratto stesso). Il controllo di merito urterebbe infatti da un lato contro la disposizione che ammette - contro il rifiuto di pubblicazione - il ricorso alla Magistratura del lavoro (perché con questo il giudice del lavoro sarebbe chiamato a esaminare un provvedimento emanato dall'autorità amministrativa nell'esercizio di suoi poteri discrezionali), mentre da un altro lato urterebbe contro il principio dell'autonomia sindacale che è basilare per l'ordinamento, derivando alle associazioni dalla loro qualità di persone giuridiche pubbliche. Perciò la *pubblicazione* del contratto, che è la conseguenza di un esito favorevole del controllo, si può considerare un semplice atto amministrativo di accertamento, comprovante la rispondenza del contratto ai requisiti legali; e i contratti che ne mancano non saranno *nulli*, come se mancassero di un requisito essenziale, ma semplicemente *inefficaci*, cioè non produrranno effetti giuridici fino a che la pubblicazione non abbia avuto luogo. Quando però questa sarà intervenuta, il contratto avrà efficacia a partire dalla data predisposta, anche se anteriore a quella della pubblicazione. La pubblicazione è effettuata per esteso nel Foglio annunzi legali della provincia o, rispettivamente, nel Bollettino Ufficiale del Ministero Corporazioni e in estratto nella Gazzetta Ufficiale.

Prima della Legge 5 feb. 1934 le associazioni di grado superiore esercitavano, in base ai loro statuti ed a quelli delle associazioni di primo grado, un ampio controllo preventivo e successivo sui c. c. stipulati da queste ultime. Però la disposizione di cui all'art. 7: « Le associazioni collegate da una corporazione diventano autonome nel campo sindacale » ha reso necessaria la già accennata modificazione degli statuti confederali. In base ai nuovi statuti (approvati con RR. DD. in data 16 agosto 1934) l'ingerenza confederale in materia di c. c. viene limitata ai seguenti punti: comunicazione preventiva della stipulazione contrattuale da parte dell'associazione aderente; intervento confederale nelle discussioni; deposito dei contratti stipulati.

Il c. c. è, per i singoli membri delle categorie, fonte *indiretta* di obbligazioni in quanto le obbligazioni dei singoli si concretano al momento della stipulazione dei contratti individuali e nelle forme già ricordate. Per le associazioni stipulanti il c. c. è invece fonte *diretta* di obbligazioni in quanto il fatto della stipulazione importa una loro responsabilità circa la costante e completa attuazione del contratto. Le associazioni rispondono perciò di *inadempimento* quando abbiano anche semplicemente omesso di fare quanto è in loro potere per ottenere l'osservanza del contratto « da parte dei componenti le categorie professionali ». L'obbligazione è accessoria rispetto al fine del c. c. - che è di dettar norme per i terzi componenti la categoria e non di creare obbligazioni tra gli stipulanti; ciò

nonostante essa costituisce un elemento essenziale del c. c., non eliminabile per diversa disposizione delle parti, garantito dal fondo che le associazioni hanno l'obbligo di costituire mediante accantonamento di una quota (1%) dei contributi sindacali (art. 5 Legge, modificato con Legge 1° maggio 1930).

Nei riguardi dei soci le associazioni possono adempiere la loro obbligazione facendo uso delle sanzioni disciplinari. Per i non soci manca invece un mezzo diretto di azione: rimangono però dei mezzi indiretti come le multiformi iniziative di propaganda e di persuasione di cui le associazioni dispongono in virtú della posizione che occupano nell'ordinamento statale.

Oltre l'accennata obbligazione legale, le associazioni possono assumersi reciprocamente delle obbligazioni contrattuali di varia natura (art. 55 Reg. comma 1°) e specialmente un'obbligazione fideiussoria con cui l'associazione garantirebbe l'esecuzione del contratto da parte dei componenti la categoria (art. 55, comma 3). In questo caso le associazioni risponderebbero delle obbligazioni assunte contrattualmente oltreché di quella legale. In pratica però questa intensificazione di responsabilità non è stata finora cercata.

I mezzi suaccennati, che la legge prevede allo scopo di garantire le obbligazioni derivanti dal c. c., concretano una triplice tutela del medesimo: tutela di diritto privato, di diritto penale, di diritto corporativo. La tutela di diritto penale si realizza mediante sanzioni punitive contro i sin-

goli (art. 509 cod. pen.) colpevoli di inosservanza di c. c., di sentenza collettiva, di ordinanza corporativa; la tutela di diritto privato (diritto del lavoro) riguarda i rapporti obbligatori dei singoli tra loro e cioè le controversie individuali regolate dal R. D. 21 maggio 1934; la tutela di diritto corporativo si realizza attraverso le accennate responsabilità delle associazioni professionali tra loro, e dei singoli verso le associazioni.

Carattere particolare ha la responsabilità dei singoli inadempienti nei confronti delle associazioni stipulanti. In questo caso, il danno che le associazioni possono accusare, cioè *la lesione dell'interesse di categoria* di cui esse sono titolari, non ha carattere economico patrimoniale cosí da risultare esattamente valutabile e risarcibile. Esso ha piuttosto carattere economico-sociale, per cui si può, nei suoi riguardi, ritenere equa - in luogo della tutela risarcitrice - la tutela riparativa o compensativa e cioè quella che procura al danneggiato una soddisfazione di natura diversa. Anche nel caso della responsabilità tra associazioni l'oggetto non è un danno risarcibile, ma un danno compensabile in quanto non patrimoniale. Tuttavia, come abbiamo accennato, è tenuto vincolato, per la precisa eventualità di un risarcimento, il fondo di garanzia e, in caso di scioglimento dell'associazione o di revoca del suo riconoscimento, perfino il patrimonio della medesima (art. 56 Reg.) per la durata di un anno a partire dalla scadenza del contratto.

L'esame del movimento contrattuale, dalle pri-

me difficili stipulazioni attuate sotto l'egida dei Comitati Intersindacali, cioè necessitanti l'intervento conciliativo dell'elemento politico e l'appoggio ininterrotto delle associazioni di grado superiore, fino agli ultimi contratti, assai piú razionalmente discussi e conclusi, ci mostra il fervore di una lotta contrattuale che raramente ha avuto bisogno di erompere nei reati di serrata o di sciopero.

Tuttavia, di fronte al fenomeno della diffusione dei contratti collettivi, si è prospettato il timore che questi, invece di disciplinare le naturali uniformità dei rapporti di lavoro, venissero a creare uniformità artificiali e forzate là dove avrebbe potuto, con maggior vantaggio, svolgersi liberamente il gioco della situazione economica. Il timore non risultava ingiustificato, specialmente in quella prima fase - necessaria ai fini organizzativi e didattici ma meno utile ai fini economici - in cui la stipulazione del c. c. era largamente demandata alle associazioni di grado superiore. Sappiamo però come tale fase sia stata in seguito corretta con quel ritorno - che già abbiamo commentato - alle associazioni unitarie come organi specifici per la stipulazione dei c. c. (art. 7 Legge 5 feb. 1934 e nuovi Statuti Confederali).

Un'altra tendenza, elaborata gradualmente dalla vita quotidiana, è nettamente percepibile nella fase piú recente dell'ordinamento. Essa riguarda la consuetudine di regolare attraverso il c. c. non piú soltanto i rapporti di lavoro ma le istituzioni di natura previdenziale e anche certi rapporti a-

venti una vera e propria portata economica; consuetudine che prelude, automaticamente e fatalmente, all'accordo economico e alla norma corporativa.

Sebbene il legislatore abbia chiaramente dimostrato l'intenzione di attribuire normalmente alle associazioni professionali il potere di regolare i rapporti di lavoro, e solo eccezionalmente esso abbia riconosciuto tale potere ad altri enti o organi, il c. c. può trovarsi accanto:

1) la legge: come avviene in materia d'impiego privato dove il R. D. Legge 13 nov. 1924 definisce le condizioni minime di trattamento per il personale impiegatizio cosí che si ritiene che il c. c. possa derogarvi solo ove sancisca condizioni piú favorevoli per il prestatore d'opera;

2) gli usi: riguardo ai quali è ancora dibattuta la questione della derogabilità o meno a mezzo di c. c.;

3) la Carta del Lavoro, che si ritiene un complesso di principii generali da tener presenti ove manchi la tutela del c. c. e cioè per le categorie non sindacate e per quelle non sindacabili (anche il c. c. deve però tener conto delle direttive contenute nella Carta in forza dell'esplicito richiamo di cui all'art. 8 R. D. (6 maggio 1928).

Vi sono infine le cosí dette *norme equiparate* - sentenza della Magistratura del lavoro, ordinanza corporativa e lodi arbitrali - che rappresentano appunto i casi in cui la regolamentazione dei rapporti di lavoro è affidata a enti diversi dalle asso-

ciazioni professionali, mentre al risultato è riconosciuta la stessa efficacia del c. c.

La *sentenza della Magistratura del lavoro* interviene, ad istanza di una o di entrambe le associazioni, quando queste non abbiano raggiunto l'accordo e il tentativo di conciliazione fatto dalla corporazione sia andato fallito: il mancato accordo può riferirsi ad un c. c. mancante, venuto a scadere o da rinnovare avanti la scadenza in seguito a notevoli mutamenti intervenuti nelle condizioni di fatto (condizioni del mercato, costo della vita, rendimento del lavoro) esistenti al momento della stipulazione. Le facoltà concesse al giudice in questo campo rappresentano una innovazione sulla regola generale per cui il giudice può creare norme soltanto per casi concreti: la norma del c. c. ha, infatti, carattere astratto, essendo rivolta a tutti i rapporti di lavoro che verranno stipulati nell'ambito della categoria. L'innovazione però trova il suo esplicito riconoscimento nella legge, la quale non esorbita dai suoi poteri autorizzando il magistrato a creare quella situazione che avrebbe dovuto essere creata dall'accordo intersindacale.

L'*ordinanza corporativa* in materia di rapporti di lavoro è prevista dagli artt. 10 Legge e 44 Reg. i quali dispongono che le corporazioni possano emanare « norme generali sulle condizioni di lavoro nelle imprese a cui si riferiscono » quando ciascuna delle associazioni collegate ne abbia dato loro facoltà.

Il *lodo arbitrale*, cioè la formazione del regola-

mento da parte di arbitri designati dalle parti in contesa, pur essendo previsto dall'art. 51 Reg. è praticamente in disuso: esso appartiene al sistema disorganico e precario della *giurisdizione libera* che la istituzione della Magistratura del lavoro mira appunto a sostituire.

Circa il contenuto della sentenza e dell'ordinanza corporativa è stabilito che esse debbano ispirarsi all'*equità*, contemperando gli interessi dei datori di lavoro con quelli dei lavoratori e gli uni e gli altri cogli interessi superiori della produzione (art. 56 Reg.). Sia l'una che l'altra hanno il valore e producono gli effetti del c. c.: devono quindi assoggettarsi alle stesse formalità di deposito e pubblicazione.

VII

LA NORMA CORPORATIVA

La legge 20 marzo 1930 colla disposizione dell'art. 12 riconosce al C. N. C. la possibilità di formare norme « per il regolamento dei rapporti economici collettivi fra le varie categorie della produzione rappresentate da associazioni sindacali legalmente riconosciute » in seguito a conferimento avutone « dalle associazioni sindacali interessate, concordemente e coll'assenso del Capo del Governo ». Il contenuto di questa disposizione è innovatore in quanto deroga espressamente al disposto dell'art. 22 comma 2° Reg. (« in nessun caso, fuori dei rapporti di lavoro, le associazioni possono dettar norme per i non soci ») il quale ha caratterizzato la prima fase dell'ordinamento. Tuttavia, considerato nella sua essenza, esso rappresenta lo sviluppo logico del principio di collaborazione fra le categorie che è il principio basilare dell'ordinamento. Le norme emanate dal C. N. C. nel campo dei rapporti economici, come le norme di coordinamento ricordate dallo stesso art. 12, e come gli accordi economici che le associazioni hanno facoltà di stipulare direttamente - salvo la successiva approvazione del C. N. C. - diventano obbligatori (allo stesso modo dei c. c. e delle norme equiparate) quando siano pubblicati

nella Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino Ufficiale del Ministero delle Corporazioni.

Anche in questo campo l'esercizio del potere normativo non ha quindi carattere autonomo dato che (oltre alla facoltà concessa alle associazioni di disciplinarsi direttamente) è subordinato a dei presupposti: 1) essere conferito dalle associazioni interessate; 2) concordemente e coll'assenso del Capo del Governo.

Il requisito del *conferimento concorde* da parte delle associazioni limitava la portata della facoltà concessa al Consiglio, a tutto vantaggio di quella libertà di iniziativa di cui non erano stati ancora sufficientemente chiariti i limiti. La legge 5 febbraio 1934 ha però modificato questa disposizione ammettendo che l'esercizio del potere normativo potesse essere conferito alla corporazione da una sola associazione.

Il presupposto del consenso del Capo del Governo è invece mantenuto, come quello volto a garantire l'aderenza della norma agli interessi generali, da lui integralmente rappresentati. Il Capo del Governo ha inoltre la possibilità di togliere efficacia alle norme già emanate, quando esse non risultino consone agli interessi generali: egli può infatti, con provvedimento non impugnabile, vietare la pubblicazione della norma, cioè l'atto amministrativo in base al quale essa diventerebbe obbligatoria.

Il campo di attività del potere normativo riguarda i già accennati rapporti economici. Le singole aziende sono coinvolte nella regolamentazio-

ne di tali rapporti fra le categorie economiche solo indirettamente, in quanto devono tenerne conto nell'esplicazione della loro attività allo stesso modo e colle stesse sanzioni fissate per i c. c.: obbligatorietà anche per i non iscritti alle associazioni corrispondenti, responsabilità civile in caso di violazione della norma.

Circa l'ambito riservato al potere normativo, l'art. 32 del R. D. 12 maggio 1930 stabilisce che « il C. N. C. forma norme solo sulle materie che non siano già disciplinate da leggi o da regolamenti »: la norma corporativa risulta quindi subordinata alle disposizioni emanate dal potere legislativo. Al riguardo possono servire di chiarimento le dichiarazioni fatte dal Ministro per le Corporazioni al Senato: esse riaffermano la superiorità della norma legislativa rispetto a tutte le altre norme giuridiche e chiariscono come la illimitata competenza parlamentare *ratione materiae*, non sia da porre in discussione. Queste dichiarazioni chiariscono anche, indirettamente, la natura dei rapporti fino ad oggi esistenti fra il C. N. C. e il Parlamento.

Molto discussa è la natura giuridica della norma corporativa. Ricordiamo che essa costituisce una norma di diritto nuova - quindi una legge in senso materiale - emanata però mediante un atto amministrativo e in forza di un potere concesso *direttamente* all'organo che la emana - il C. N. C. - per quanto l'impulso all'esercizio di tale potere tale organo debba attenderlo dal di fuori.

Nei riguardi delle facoltà concesse alle associazioni di emanare:

a) norme aventi per oggetto la determinazione delle tariffe per le prestazioni professionali dei propri rappresentati;

b) regolamenti professionali obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria (art. 11 Legge 20 marzo 1930).

Bisogna tuttavia notare che tali facoltà sono vincolate non solo alla posteriore approvazione (la legge parla di ratifica) del Ministro delle Corporazioni e alle formalità della pubblicazione, ma anche alle autorizzazioni previste dagli statuti e all'autorizzazione da richiedersi al C. N. C.

Le disposizioni suddette, risultando da provvedimenti legislativi anteriori alla Legge 5 febbr. 1934, vanno considerate alla luce dell'art. 14 di questa legge: « Sono abrogate tutte le disposizioni contrarie alla presente legge e con questa incompatibili. Il Governo del Re ha facoltà di emanare norme per coordinare la presente legge colla Legge 3 apr. 1926 (sui rapporti collettivi di lavoro); 20 marzo 1930 (sul C. N. C.); 16 giugno 1932 (sui consorzi obbligatori per una stessa attività economica); 12 gen. 1933 (sull'autorizzazione per nuovi impianti industriali) e con le altre leggi dello Stato ». In altre parole le disposizioni stesse sono suscettibili di trasformazione a mezzo di decreti.

Altre funzioni normative sono state previste coll'emanazione della legge sulle corporazioni. L'art. 8 Legge 5 feb. 1934 determina infatti il potere nor-

mativo della Corporazione senza richiamarsi a quello concesso al C. N. C. dal citato art. 12: « La Corporazione elabora le norme *per il regolamento collettivo dei rapporti economici* e per la disciplina unitaria della produzione ». L'art. 10 della stessa legge riconosce inoltre alla corporazione la « facoltà di stabilire le tariffe per le prestazioni e i servizi economici e quelle dei prezzi dei beni di consumo offerti al pubblico in condizioni di privilegio ». In tal modo lo Stato si apre la possibilità di intervenire a mezzo dei suoi organi nel gioco economico domanda-offerta, a tutela degli interessi superiori, nonché della categoria, non determinata né sindacata, dei consumatori completando così il potere di intervento che gli deriva dalle varie forme di controllo e dalla disciplina contrattuale. Infine nulla è stato detto per togliere vigore all'art. 44 Reg. che riservava alla corporazione il potere di emanare *norme generali obbligatorie* per regolare il tirocinio o garzonato.

A questo vasto, se non esclusivo, raggio d'azione del potere normativo delle corporazioni, si aggiunge ancora l'attribuzione di cui all'art. 9 Legge 5 feb. 1934 per cui gli accordi economici stipulati direttamente dalle associazioni devono essere sottoposti al parere della corporazione prima di passare all'approvazione del Ministro per le Corporazioni. Il che non dovrebbe distruggere, ma semplicemente integrare, conformandola ai suoi sviluppi, la possibilità della regolamentazione diretta. Per la corporazione l'esercizio del potere normativo non ha bisogno dell'impulso del Capo

del Governo, bastando la richiesta di una delle associazioni collegate o la proposta dei Ministri competenti.

Norme, accordi e tariffe sono soggetti all'approvazione dell'Assemblea Generale del C. N. C. e diventano obbligatori quando siano pubblicati con Decreto del Capo del Governo: questo costituisce un atto insindacabile basato su un esame di merito delle norme. Esso viene inserito nella Raccolta ufficiale delle Leggi e Decreti (art. 11).

Il fatto dell'obbligatorietà che le norme acquistano coll'adempimento delle formalità prescritte implica, in caso di inosservanza, delle responsabilità analoghe a quelle considerate per il c. c.: responsabilità dei singoli membri delle categorie collegate dalla corporazione, responsabilità delle associazioni interessate, ove abbiano omesso di fare quanto è in loro potere per ottenere l'osservanza delle norme stesse.

L'esame della materia relativa al potere normativo degli organi corporativi, ci mostra come la Legge 5 feb. 1934 (venendo a completare un ordine il quale, pur sviluppandosi in senso rettilineo, aveva voluto procedere senza scosse arbitrarie) abbia trovato un campo non ancora completamente adeguato alle esigenze definitive dell'ordinamento. Per quanto riguarda i rapporti tra corporazioni e organizzazioni sindacali le Confederazioni hanno subito provveduto effettuando la riforma dei loro statuti e definendo piú a fondo i loro compiti. Restavano, però, da coordinare colle corporazioni di-

versi altri istituti creati durante le tappe dell'ordinamento per porre riparo a un sistema economico che manifestava delle deficienze. In questo campo - nel periodo che ci separa dalla legge - varie istituzioni (Commissioni, Comitati, Enti) sono state soppresse; altre sono state incanalate verso la corporazione.

Restavano, poi, da definire i rapporti delle corporazioni cogli altri organi corporativi e sopratutto col Consiglio giacché (come era stato previsto per le sezioni) le Corporazioni rappresentavano la naturale articolazione di questo, mentre d'altra parte il lavoro compiuto dal Consiglio e l'efficienza da esso dimostrata indicavano che le corporazioni potevano utilmente farvi capo come a corporazione integrale. Il coordinamento accennato è apparso allora - e appare anche oggi - indispensabile affinché l'economia corporativa possa funzionare in pieno; perché l'unità sociale, politica ed economica e la regolamentazione delle forze economiche si avverino in funzione di un ordinamento che realmente può ridurre al minimo il carattere particolaristico di tutte le espressioni dell'attività nazionale, uscendo dalla chiusa particolarità dei gruppi, la quale può essere ancora piú pericolosa quando i gruppi siano riconosciuti e quindi rafforzati.

Abbiamo visto a proposito del Ministero delle Corporazioni, della Corporazione, dei Consigli Provinciali dell'Economia, che molti ritocchi sono stati dati all'ordinamento negli ultimi anni. E questo molto opportunamente, giacché l'esigenza

di una organica, integrale, ponderata disciplina dell'economia nazionale si è fatta piú forte dinnanzi a un problema che si è imposto - violentemente - alla storia del secolo: il problema dell'autarchia.

VIII

IL PIANO REGOLATORE DELL'ECONOMIA ITALIANA

Sebbene qualcuno lo abbia frainteso (affrettandosi a presentare autarchia e corporativismo come un tutto unico ed inscindibile) il piano regolatore dell'economia italiana, o - in altri termini - l'autarchia, non è un componente insopprimibile dell'ordinamento corporativo. È, invece, per l'economia italiana, quello che sono altri Piani già adottati da vari paesi con altri scopi e cioè per salvare il salvabile, o per migliorare le sorti della loro economia.

In altri termini il Piano, obbiettivamente considerato, è un esperimento che può essere compiuto con i metodi piú diversi: da quello comunista a quello di Ottawa, da quello rooseveltiano ai programmi giapponesi tutti - piú o meno - planificati. Un Piano autarchico sarà quindi corporativo solo in quanto si innesti in una organizzazione economica concepita corporativamente e decisa a non deflettere - per amore del Piano - da tale suo carattere. Infatti i Piani fin qui elaborati hanno mostrato di avere un comune difetto e cioè quello di monopolizzare - inavvertitamente - gli interessi, gli orgogli, le passioni degli ideatori, cosí da far loro dimenticare gli obbiettivi fondamentali da cui erano partiti per l'obbiettivo collaterale

dell'adempimento del Piano. È il Piano che, concepito inizialmente come strumento di un'idea, diventa fine a se stesso.

Con questa premessa resta sottolineato il fatto che l'economia corporativa può concepirsi e sussistere anche senza gli ideali autarchici e che questi non sono il fulcro del sistema, bensí il portato di condizioni storiche particolari: « In un mondo come l'attuale - ha affermato il Duce nel suo discorso alla 3ª Assemblea generale dei Consigli delle Corporazioni - deporre l'*arma dell'autarchia* significa - in caso di guerra - mettersi alla mercé di coloro che possiedono quanto occorre per fare la guerra senza limiti di tempo o di consumo ». E più tardi (seduta del 19 ottobre presso il C. C. C.) il Duce ribadiva l'elemento contingente dell'attitudine autarchica: « Tutte le Nazioni, anche le piú ricche, si vanno praticamente orientando verso l'autarchia; pertanto l'Italia deve tendere alla massima possibile sua indipendenza economica nel piú breve termine di tempo ».

Il Piano regolatore dell'economia italiana è stato tracciato dal Duce col discorso del 23 marzo XIV allo scopo di raggiungere « il massimo dell'autarchia economica della Nazione, presupposto necessario e garanzia fondamentale della sua indipendenza politica e della sua potenza » (disc. cit. alla 3ª Ass. Gen. dei Cons. delle Corp.)

In altra occasione veniva però avvertito - ad evitare quelle deviazioni verso il Piano in se stesso a cui accennavamo piú sopra e di cui la piú clamorosa è quella russa - che le realizzazioni del-

l'economia fascista si sviluppano « con l'obbiettivo immutato della progrediente elevazione morale e materiale delle masse lavoratrici, sempre piú fuse nella vita della Nazione ».

Il Piano italiano ha questo di particolare: che non è stabilito a priori in un numero di anni uniforme per tutti i settori, con cifre fisse calcolate al centesimo e ampiamente propagandate. Esso non è, anzi, neppure un Piano complessivo, ma un insieme di piani parziali ognuno dei quali, partendo da un settore della produzione, si uniforma alle esigenze dei settori piú vicini. Questi piani parziali sono elaborati dalla corrispondente corporazione o dalle diverse corporazioni relative a settori direttamente collegati.

Le previsioni sulle quantità da produrre sono fatte in base ad un certo aumento - ragionato - sulle cifre del fabbisogno attuale. Le modalità della produzione sono contemplate tenendo conto delle possibilità eventualmente aperte da nuovi investimenti e nuovi processi produttivi (la cui introduzione è necessaria e prevista) collateralmente alle possibilità offerte dagli investimenti attuali che richiedono di essere liquidati gradualmente per non arrecare inutili scosse o danni.

Dal contrasto vivo degli interessi rappresentati nella corporazione, e con l'aiuto delle forze equilibratrici (cioè di coloro che - di fronte ai problemi discussi - si possono considerare assolutamente obiettivi in quanto non rappresentano alcuno degli interessi in contrasto, oppure rappresentano quel piú alto interesse che è l'interesse nazionale)

è stato provato che può derivare una risoluzione soddisfacente dei problemi economici.

Le funzioni del coordinamento sono affidate - dal 19 ottobre 1937 - ad un organo speciale: la Commissione per l'autarchia. Essa rappresenta una integrazione del C. C. C., essendo costituita dai componenti consueti del Comitato, da quegli esperti i quali erano stati chiamati a partecipare alla sua Sessione dell'autunno 1937 e infine dai Direttori dei principali giornali quotidiani. La Commissione dovrà essere convocata almeno due volte l'anno, allo scopo di prendere visione dei risultati raggiunti e di stabilire nuovi programmi.

Naturalmente, difficoltà e inconvenienti potranno ancora presentarsi per l'ordinamento nei riguardi del *mare magnum* dell'autarchia: tuttavia riteniamo che il Piano prospettato in Italia in modo cosí realistico, cosí volutamente lontano da ogni anticipazione profetica, da quelle precise ipoteche sul futuro che ben conosciamo in altri Paesi (e che - forse - una speciale Provvidenza si diverte a confondere) possa permettere alla Nazione quel perfezionamento della struttura economica che con esso ci si ripromette.

IX

LE ISTITUZIONI DELL'ORDINAMENTO SINDACALE E CORPORATIVO NEL TERRITORIO DELL'IMPERO

Organi centrali dell'ordinamento economico coloniale - Evoluzione delle istituzioni sindacali in Libia - Regime attuale dell'A. O. I. - Osservazioni.

Considerate al centro, cioè nella metropoli, le questioni inerenti all'ordinamento sindacale corporativo vanno a far capo al Ministero dell'A. I., organo supremo per tutte le questioni concernenti i possedimenti italiani d'Africa. Nella ripartizione interna a questo Ministero si trovano infatti due *Direzioni Generali* a competenza territoriale - Direzione Generale per l'Africa Orientale; Direzione Generale per l'Africa Settentrionale - aventi competenze sui problemi essenziali della produzione e del lavoro nei possedimenti africani. Presso la Direzione Generale per l'Africa Settentrionale è inoltre istituita, per lo studio delle questioni del lavoro, una direzione *Colonizzazione e lavoro*, ripartita in due Sezioni: Colonizzazione agricola; Lavoro e Assistenza sociale. Presso la Direzione Generale per l'A. O. esiste invece una *Direzione del Lavoro* ripartita nelle sezioni: Lavoro e assistenza sociale; Reparti lavoratori M. V. S. N.

La caratteristica principale dell'ordinamento economico-sociale della Colonia, esaminato nella metropoli, è però basata su un'altra istituzione e cioè sulle Consulte tecnico-corporative, le quali sono state istituite per le maggiori branche di produzione (Agricoltura, Industria, Commercio, Comunicazioni, Credito e Assicurazioni) e per il Lavoro. A considerarle nel loro aspetto strettamente giuridico le Consulte rappresentano, come indica la loro stessa denominazione, degli organi tecnici consultivi, alla dipendenza del Ministro per l'A. I. il quale *ha facoltà* di richiederne il parere su varie materie.

Piú precisamente: per le Consulte relative ai diversi settori della produzione i pareri possono riguardare: *a*) programmi e piani di avvaloramento dell'A. O. I.; *b*) domande di autorizzazione all'esercizio di attività economiche nei territori dell'A. O. I. e della Libia. Per la Consulta del lavoro i pareri possono invece riferirsi: *a*) ai contratti collettivi di lavoro e di impiego; *b*) alle provvidenze relative alla tutela del lavoro, assistenza e previdenza; *c*) a tutti i provvedimenti di carattere sociale.

Sotto l'aspetto giuridico le Consulte non hanno, dunque, poteri speciali né facoltà normative. Tuttavia in pratica, data anche la loro composizione (comprendente non solo esperti ma rappresentanti delle maggiori forze spirituali della nazione, come il Partito, l'O. N. C. ecc.) la loro attività viene ad assumere una importanza che supera quella dei normali organi consultivi. La posizione di centra-

lità nei riguardi delle Consulte è tenuta dal Ministro per l'A. I., il quale nomina con proprio decreto il Presidente delle Consulte e può convocare queste singolarmente o congiuntamente, può chiamare a farne parte esperti nelle varie questioni, come può convocare soltanto i loro presidenti e vice-presidenti. La composizione delle Consulte è diversa a seconda della branca produttiva a cui si riferiscono. Sono, però, in ogni caso, chiamati a comporle: un rappresentante del P. N. F.; i presidenti delle Confederazioni fasciste interessate; alcuni direttori generali del Ministero dell'A. I. e di altri Ministeri interessati; l'Ispettore fascista del lavoro per l'A. O. I., i vice presidenti delle Corporazioni, secondo la rispettiva competenza (questi ultimi con voto consultivo). In sintesi: elementi burocratici, elementi politici, elementi sindacali (della metropoli e della colonia), elementi corporativi ed elementi tecnici, nel manifesto intento di non lasciare fuori nessuno di coloro che, per ragioni della carica e dell'Ufficio, possono avere nei problemi dell'Impero una competenza o un interesse e colla possibilità di includervi - a richiesta del Ministro - anche coloro che si fossero fatta una competenza coloniale indipendentemente da ragioni di carica o di ufficio.

Oltre alle Consulte è stato istituito, sotto la presidenza del Ministro per 'A. I., un *Consiglio generale delle Consulte corporative coloniali* (« per l'esame di questioni e di problemi d'interesse comune e generale »), mentre per quanto riguarda lo studio di questioni particolari sono previste sia

delle Commissioni da costituirsi in seno a ciascuna Consulta, sia dei Comitati coloniali corporativi (di cui possono esser chiamati a far parte dei componenti le Consulte, degli esperti, dei funzionari delle amministrazioni dello Stato) da costituirsi presso il Consiglio Generale delle Consulte, al quale ultimo essi devono sottoporre le proposte elaborate circa la materia loro affidata.

Il regime economico, che gli organi suaccennati vengono ad instaurare, ha, fra gli altri scopi, quello di impedire il radicarsi dei monopolî, cosí facile da stabilire (per chi abbia una sufficiente disponibilità di capitali) in un paese nuovo e di notevoli risorse. Infatti, è espressamente stabilito dal R. D. 1° luglio 1937, n. 1878 (« Completamento delle norme in materia di disciplina delle attività economiche nelle colonie »), che l'esercizio di attività economiche in regime di esclusività può essere concesso soltanto alle imprese statali o controllate dallo Stato, e che, per le stesse imprese controllate dallo Stato, l'esclusività non può essere che temporanea (15 anni).

Considerate nell'ambito di ciascuna colonia le istituzioni relative all'ordinamento sindacale-corporativo si sono imposte anzitutto, com'era da attendersi, in Libia.

Era stato infatti creato già nel 1928 presso la Federazione Fascista di Tripoli un ufficio coloniale del Lavoro, chiamato a *dar pareri* sulla disciplina dei rapporti di lavoro e sulla organizzazione della produzione, nonché a svolgere funzioni conciliative nelle controversie del lavoro. Si era an-

che molto parlato di una trasformazione (a carattere corporativo) delle locali camere di commercio, industria e agricoltura. La sistemazione organica dell'ordinamento economico della Libia poté però effettuarsi soltanto nel 1935 e si concretò nel R. D. 29 ottobre 1935, integrato dal Regolamento emanato con decreto Ministeriale il 27 dicembre 1936. La denominazione del citato decreto 29 ottobre 1935 - « Ordinamento *sindacale* in Tripolitania e Cirenaica » - esprime esattamente il contenuto del medesimo e cioè la disciplina - nell'ambiente particolare della colonia - dell'organizzazione sindacale, vale a dire dell'*intelaiatura dell'ordinamento* voluto dal Fascismo.

Le associazioni sindacali previste dalle disposizioni citate risultano analoghe, per struttura e scopi, a quelle metropolitane: esse abbracciano, d'altronde, soltanto i cittadini metropolitani. È però da notare la posizione assunta nei loro riguardi dal Governatore Generale della Colonia. Questi, che nei riguardi dell'amministrazione coloniale in genere occupa una posizione particolare (non confrontabile con quella di un capo di Ministero della metropoli) ha infatti assunto, anche nel settore specifico dell'ordinamento sindacale, una posizione superiore a quella occupata nell'ordinamento metropolitano dal Ministro delle Corporazioni.

È, infatti, al Governatore generale della Libia, che spetta di autorizzare la costituzione delle associazioni, di approvarne gli statuti e di promuovere la loro revisione; di esercitare sulle associa-

zioni le funzioni di vigilanza e di tutela; di disciplinare l'inquadramento. Il Governatore ha, inoltre, facoltà di autorizzare la modificazione degli statuti e, se del caso, di attuare la medesima con suo decreto. Pure con decreto del Governatore sono nominati i presidenti e i segretari delle associazioni. In altre parole il Governo della colonia risulta l'organo supremo dell'ordinamento di questo settore ed è ad esso che spetta di attuare l'equilibrio fra tutti i fattori economico-sociali agenti nell'ambito della colonia.

Le Associazioni Coloniali hanno poteri analoghi a quelle metropolitane nei riguardi dei *contributi* (la misura di questi deve però essere approvata dal Ministro per le Colonie - oggi per l'A. I. - di concerto con quello delle Finanze). Analogo è pure l'obbligo di ripartire i contributi riscossi in diverse quote, una delle quali (10%) è destinata a costituire un *Fondo* posto a disposizione del Governatore generale e volto allo scopo di fronteggiare eventuali necessità dipendenti dal funzionamento delle associazioni.

Va ancora notato che nell'ordinamento coloniale, accanto all'istituto del Contratto collettivo (chiamato a regolare unicamente i rapporti relativi ai cittadini *metropolitani*) si pone l'istituto dei Contratti-tipo, volti a regolare i rapporti relativi ai cittadini libici. I contratti-tipo possono essere stabiliti dal Governatore con suo decreto sentito il competente Consiglio coloniale dell'economia corporativa) e devono tener presenti, ove esistano, i

contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali.

I Consigli coloniali dell'Economia corporativa (enti pubblici con personalità giuridica) sono una trasformazione di quelle Camere di commercio, industria e agricoltura che nel 1921, dopo molte vicissitudini e vari tentativi, erano state costituite in Tripolitania e in Cirenaica. Da questi organi economici, sorti con struttura analoga a quella delle camere di commercio metropolitane, avevano tentato di svilupparsi - a seguito di quanto era avvenuto nel Regno - i Consigli provinciali dell'Economia. Tuttavia, l'elaborazione delle norme relative a tale trasformazione risultò cosa difficile e lunga, tanto che si dovette ritardare la loro costituzione fino a giungere - saltando il gradino rappresentato dai Consigli suddetti - ai Consigli coloniali dell'*Economia Corporativa*, istituiti con R. D. 29 aprile 1935 e divisi nelle seguenti sezioni: agricoltura, industria, commercio e servizi, artigianato, professioni libere e arti. I Consigli coloniali dell'Economia corporativa hanno composizione e struttura molto simili a quelle previste dal T. U. del 1934 per i Consigli dell'Economia corporativa della metropoli. I membri, che non sono tali di diritto, vengono designati dagli Enti a ciò autorizzati e nominati con decreto del Governatore generale. Al Governatore spetta anche di designare i vice-presidenti e i presidenti di Sezione (la cui nomina spetta invece al Ministro per le Colonie - oggi per l'A. I. -) e di esercitare il controllo sull'attività degli organi del Consiglio; in

caso di omissione da parte di questi ultimi il Governatore può anche ordinare il compimento degli atti necessari al conseguimento dei fini del Consiglio o annullare le deliberazioni eventualmente prese in contrasto colla legge e coi fini dell'ente. La particolarità essenziale che si notava nell'organizzazione dei Consigli coloniali al momento della loro creazione (ora essa è acquisita anche dalla metropoli mediante la trasformazione dei C. P. E. C. in Consigli provinciali delle corporazioni) era l'attribuzione ad essi di funzioni di natura realmente corporativa; funzioni che, nel Regno, erano affidate alle corporazioni, cioè limitate agli organi centrali anziché estendersi a quelli periferici. La particolarità accennata risulta dall'esame delle seguenti disposizioni del citato R. D. 29 aprile 1935:

ART. 19 - Il Consiglio in adunanza generale:

1) promuove di intesa colle associazioni interessate... il coordinamento... dell'attività delle associazioni stesse, in quanto sia diretta all'accrescimento e al perfezionamento della produzione;

2) promuove iniziative aventi per iscopo l'incremento della produzione e il miglioramento delle condizioni economiche e sociali nella propria circoscrizione e formula in materia le opportune proposte al Governo della colonia;

3) elabora, su iniziativa del Governatore generale della colonia, o su richiesta delle associazioni interessate con l'assenso del Governatore generale, *le norme generali sulle condizioni di lavoro* nelle imprese della propria circoscrizione;

4) elabora, su iniziativa del Governatore generale della colonia, o su richiesta delle associazioni interessate con l'assenso del Governatore generale, *le norme per il regolamento collettivo dei rapporti economici* e per la disciplina unitaria della produzione della colonia;

5) delibera, su richiesta delle associazioni interessate, con l'assenso del Governatore generale, *le tariffe per le prestazioni od i servizi economici* degli appartenenti alla categoria *ed i regolamenti professionali* eccetto quelli relativi ai lavori portuali.

Le norme e le tariffe di cui ai n. 3, 4 e 5 diventano *obbligatorie* per tutti gli appartenenti alle categorie interessate quando siano approvate a termini di legge, rese esecutive con decreto del Ministro per le colonie (ora dell'Africa Italiana) e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del Regno e nel Bollettino Ufficiale della Colonia.

ART. 20 - Il Consiglio ha facoltà di conciliare le controversie relative alla disciplina dei rapporti collettivi di lavoro, che possono sorgere tra le associazioni collegate, ai sensi dell'art. 24 del R. D. 29 aprile 1935, n. 2006...

ART. 21 - Il Consiglio in adunanza generale dà parere:

1) su ogni questione inerente alla colonizzazione agricola, all'industria, al commercio, al credito, al risparmio, alla previdenza sociale, e all'istruzione professionale che venga sottoposta al suo esame dal presidente;

2) sui contratti-tipo di lavoro da osservarsi da-

gli assuntori di prestatori d'opera cittadini italiani libici, ai sensi dell'art. 32 del R. D. 29 aprile 1935, n. 2006.

Come i Consigli metropolitani, anche i Consigli coloniali sono stati fiancheggiati dagli Uffici (coloniali) dell'Economia corporativa i quali hanno compiti analoghi a quelli affidati ai corrispondenti organi della metropoli.

Il controllo sulla gestione dei Consigli è esercitato dal *Governo della Colonia*, il quale è tenuto a dare la sua approvazione al bilancio preventivo e al conto consuntivo, oltreché a quegli atti di gestione che possono determinare impegni, oneri e variazioni nel patrimonio del Consiglio (stipulazione di mutui, costituzione di aziende o servizi speciali ecc.). Per l'acquisto o la vendita di immobili deve essere invece emanato decreto dal Ministro per l'A. I.

Nel dicembre 1937 sono state emanate le disposizioni che disciplinano gli Uffici di Collocamento della Colonia. Sono previsti al riguardo degli Uffici provinciali, aventi sede presso l'Ufficio Coloniale dell'Economia Corporativa, e verranno istituiti con decreto del Governatore.

Per quanto riguarda l'A. O. I., sono state emanate disposizioni speciali, volte al duplice scopo di non permettere che forze diverse da quella corporativa si impossessassero dell'ambiente, e di dare un'organizzazione economica a questo nuovo mondo, al quale tendenze diverse - anzi contrastanti - guardavano come ad un terreno propizio

per i loro esperimenti. E tenendo anche presente, dinanzi alle molte incognite storico-politiche dell'immediato futuro, la necessità di giungere rapidamente alla fase produttivistica.

La prima forma di disciplina economico-sociale in questo ambiente è stata la disciplina del *lavoro metropolitano*, assicurata per il tramite del P. N. F. (Foglio di disposizioni n. 722 del 22-1-XV del Segretario del Partito, emanato di concerto col Ministro delle Colonie) come già abbiamo visto essere avvenuto - nel 1928 - per la Libia, e come, per altre materie egualmente delicate ed egualmente in fase di assestamento, era avvenuto nel Regno: ricordiamo, a titolo di esempio, le origini e gli sviluppi dei Comitati Intersindacali.

Il citato Foglio di disposizioni prevede l'istituzione di un *Ispettorato fascista del lavoro* e di vari uffici del lavoro. L'Ispettorato ha sede in Addis Abeba ed ha a capo un *Ispettore fascista del lavoro*, nominato dal Segretario del Partito (di concerto col Ministro per l'A. I.). L'Ispettore del lavoro riceve le direttive dall'Ispettore del P. N. F. per l'A. O. I. ed ha in primo luogo il compito di indirizzare, controllare, curare il collegamento fra gli enti e istituti che svolgono attività economico-sociale nell'ambito della Colonia, inoltre quello di rendersi interprete, presso il Governatore generale, dei problemi economico-sociali della zona a lui affidata.

Gli *Uffici del lavoro* sono istituiti presso ciascuna Federazione del P. N. F. e, nella rispettiva circoscrizione, hanno competenza in materia di: —

patti di lavoro e norme equiparate (segnalazioni delle mancate esecuzioni e proposte di patti e norme nuove); — disposizioni relative alla previdenza e alle assicurazioni sociali (segnalazione delle inosservanze); — conciliazione delle controversie circa i rapporti di lavoro o di impiego (è obbligatorio da parte loro un tentativo di conciliazione); — collocamento degli smobilitati e dei disoccupati. Organo esecutivo degli Uffici del lavoro è la Direzione, a cui è preposto un Direttore nominato dal Segretario federale. Organo consultivo è un Comitato il quale viene convocato dal Segretario federale quando questi ritenga opportuno sentirne il parere in merito all'attività dell'Ufficio del lavoro. Le direttive di massima per l'organizzazione e il funzionamento degli Uffici del lavoro sono impartite dall' Ispettore fascista del lavoro. Sono considerati addetti agli Uffici del lavoro, e dipendono dal Segretario federale e dal Direttore del corrispondente Ufficio, anche gli organizzatori sindacali inviati in A. O. I. dalle Confederazioni nazionali.

Accanto agli Uffici del lavoro, organi interessati particolarmente ai problemi del lavoro o, meglio, del lavoratore, sono sorti alcuni organi interessati agli altri aspetti del fenomeno produttivo. Essi sono: i Comitati consultivi del Governo generale dell'A. O. I., l'Ufficio eritreo dell'Economia e il Comitato economico per la Somalia. Inoltre, col 30 novembre 1937, sono stati istituiti in A. O. I. i Consigli coloniali dell'Economia corporativa e gli Uffici coloniali dell'Economia corporativa. Essi so-

no costituiti in ciascuno dei Governi e nel Governatorato di Addis Abeba, hanno sede nei rispettivi capoluoghi ed hanno compiti e strutture analoghi ai corrispondenti organi per la Libia. I Consigli sono dotati di personalità giuridica; gli Uffici sono uffici dei governi dell'A. O. I. Essi servono, fra l'altro, ad attuare le direttive dei governi in contatto colle altre istituzioni che abbiamo visto essere soprattutto emanazione del Partito.

Da quanto abbiamo detto risulta come l'organizzazione sindacale corporativa dell'A. O. I. sia tuttora alla prima fase del suo sviluppo. A quella fase, cioè, in cui anche i problemi di ordine economico-sociale sono risolti sopratutto per il tramite di organi particolarmente sensibili ed elastici quali sono gli organi politici facenti capo al Partito. È un periodo, in cui vengono ad assestarsi, e ad adattarsi all'ambiente, alcune forme (embrionali) di disciplina corporativa, in attesa che, coll'andar del tempo e col vaglio della pratica, esse possano venir trasformate in forme proprie di autodisciplina.

È questa un'osservazione da tener presente quando si scende all'esame dell'ordinamento economico-sociale dell'A. O. I. e si resta colpiti dalle notevoli differenze che esso presenta, non solo rispetto all'ordinamento metropolitano, ma anche rispetto a quello libico, il quale ha saputo con notevole rapidità - ma sempre in piú di un decennio - adeguarsi al primo. La ragione di questa differenza non è soltanto una ragione di ambiente, ma di tempo. Tuttavia, non è improbabile che le isti-

tuzioni basilari dell'ordinamento - per quanto riguarda il settore sindacale - vi si possano stabilire, nella loro forma propria, in un periodo relativamente breve: forse piú breve di quel decennio che ha richiesto l'ordinamento libico. Infatti è stato autorevolmente detto e frequentemente ripetuto che noi faremo in A. O. della colonizzazione demografica (questa è, anzi, già incominciata su scala - relativamente - vasta): in altre parole, che trapianteremo in colonia dei lavoratori italiani. E al lavoratore italiano - in qualunque parte egli si trovi del suo Impero - deve essere assicurato quel complesso organico di diritti e di tutele che si concreta nell'organizzazione sindacale.

Tuttavia, sia di fronte all'ordinamento dell'A. O. I. sia di fronte a quello libico, qualcuno potrebbe obiettare che, per quanto l'ordinamento sindacale, i Consigli dell'Economia corporativa, la tutela del lavoratore ecc., siano apprezzabili cose, mancano sempre le istituzioni unicamente e schiettamente corporative: le Corporazioni.

Ci sembra si possa rispondere che, se la Colonia è, territorialmente, parte dell'Impero, essa resta però sempre *periferia* del medesimo. E che la cosiddetta economia regolata richiede un ordinamento economico essenzialmente accentrato.

E questo porta di conseguenza che non sia logico ricercare in una parte dell'Impero una istituzione corporativa particolare per la Colonia (come quella « Corporazione Coloniale » che un tempo qualcuno ha annunciato) bensí soltanto delle emanazioni *locali* di quelle stesse Corporazioni

create in Patria nel 1934: degli organi, cioè, analoghi a quei Consigli coloniali dell'Economia corporativa per la Libia, ai quali abbiamo visto attribuire fin dal 1935, con lodevole anticipazione, dei compiti strettamente corporativi.

FINE

BIBLIOGRAFIA

La bibliografia che qui riportiamo non vuole essere completa, né determinare una gerarchia di valori, ma semplicemente indicare a chi vi abbia interesse gli strumenti per un primo orientamento:

1. - Corsi Universitari e trattazioni di carattere generale:

G. Balella - *Lezioni di diritto corporativo* 1933-34. Edizioni a cura del G. U. F. dell'Urbe. Roma, A. XII.

L. Barassi - *Diritto sindacale e corporativo*. II Edizione. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1934-XIII.

G. Bottai - *Corso di diritto corporativo*. Ufficio dispense del G. U. F. di Pisa - Vol. I, A. XI - Vol. II, A. XII.

A. Cioffi - *Istituzioni di diritto corporativo*. Hoepli Editore, Milano, 1936-XIV.

M. Pierro - *Principî di diritto corporativo* (Contenuto, storia, fonti). Roma, Libreria Ulpiano, 1936-XIV.

C. Venditti - *Principî di diritto corporativo*. Casa editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1937-XV.

G. Zanobini - *Corso di diritto corporativo*. II Edizione. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1936-XIV.

2. - Problemi particolari (giuridici):

R. Balzarini - *Atti e negozi giuridici di diritto corporativo*. Roma, 1936-XIV.

G. Chiarelli - *Il diritto corporativo e le sue fonti* (Collana di studi fascisti della Facoltà di scienze sociali della R. Università di Perugia). « La nuova Italia » Editrice, 1930-IX.

G. Mazzoni - *Corso di legislazione comparata del lavoro* (Legislazione del lavoro in generale e disciplina giuridica del mercato del lavoro). Milano, Dott. A. Giuffré Editore, 1936-XIV.

C. Toesca di Castellazzo - *Il diritto corporativo e le sue fonti* (con tavole sinottiche e cenni illustrativi sul vigente ordinamento sindacale e corporativo). Giappichelli Editore, Torino, 1936-XIV.

A. Uckmar - *Scritti vari di diritto corporativo e di diritto del lavoro*. C. E. D. A. M., Padova, 1936-XIV.

C. Venditti - *L'impiego nell'ordine corporativo*. Napoli, Riccardo Ricciardi Editore, 1936-XIV.

3. Opere e studi di carattere economico-politico:

B. Biagi - *Lineamenti dell'ordine corporativo fascista*. Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1936-XIV.

G. Bottai - *Esperienza corporativa*. Ediz. « Il Diritto del Lavoro ». Roma, 1929-VII.

G. Bottai - *Esperienza corporativa*. Ediz. « Il Diritto del Lavoro ». II ediz. Vallecchi Editore, Firenze, 1929-35.

G. Bottai - *Le corporazioni*. Mondadori, 1934-XII.

G. Bottai - *Il cammino delle corporazioni*. (Manifesto introduttivo alla collezione « Problemi per le corporazioni »). Casa editrice poligrafica universitaria Dott. Carlo Cya, Firenze, 1935-XIII.

S. Panunzio - *Il diritto sindacale corporativo* (programma, concezione, metodo). Collana di studi fascisti della facoltà di Scienze sociali della R. Università di Perugia. « La nuova Italia Editrice », 1930-IX.

G. Pighetti - *Fascismo, sindacalismo, corporativismo.* (Esposizione divulgativa della dottrina fascista). Società An. editrice « Il Nuovo Stato », Roma, 1936-XIV.

R. Vuoli - *Il fenomeno associativo nello stato contemporaneo* - in « Le assicurazioni sociali », 1936-XIV, n. 4.

BIBLIOTECA CIVICA
N° 141046
VARESE

FINITO DI STAMPARE
IL 5 NOVEMBRE 1938 - ANNO XVII
NELLE OFFICINE GRAFICHE
A. MONDADORI
VERONA

SCUOLA MISTICA FASCISTA MILANO
n. 889
1 LUG 1940 ANNO VIII

BIBLIOTECA

Mod. 347